Information Commissioner of Canada

Commissaire à l'information du Canada

# Annual Report Information Commissioner

## 2004-2005

105-05244/

# Annual Report
# Information Commissioner
# 2004-2005

"The struggle for information is, first and last,
a struggle for accountability"

Jeremy Pope, "Access to Information:
Whose Right and Whose Information"
In **Global Corruption Report 2003** at
p. 8

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 22nd Floor
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 947-7294
(613) 992-9190 (telecommunications device for the deaf)
**general@infocom.gc.ca**
**www.infocom.gc.ca**

©Minister of Public Works and Government Services Canada 2005

Cat. No. IP1/2005
ISBN 0-662-69017-6

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Subsection 2(1)
*Access to Information Act*

June 2005

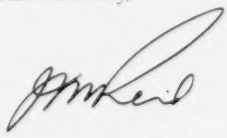
The Honourable Daniel Hays
The Speaker
Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Hays:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2004, to March 31, 2005.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

June 2005

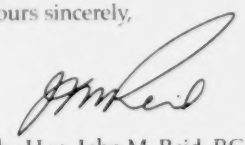
The Honourable Peter Milliken
The Speaker
House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Milliken:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2004, to March 31, 2005.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

# 2004-2005 ANNUAL REPORT

## Table of Contents


MANDATE ..... 1

Chapter I: LOOKING BACK ON A TERM OF SERVICE ..... 3

Chapter II: DELAYS IN THE SYSTEM – REPORT CARDS AND TIME EXTENSION STUDY ..... 15

Chapter III: INVESTIGATIONS AND REVIEWS ..... 25

A. Workload Statistics ..... 25

B. Investigative Process - Update ..... 27

Chapter IV: CASE SUMMARIES ..... 35

Chapter V: LEGAL SERVICES ..... 51

A. The Role of the Judiciary ..... 51

B. The Commissioner in the Courts ..... 52

I) cases completed ..... 52

II) cases in progress – Commissioner as applicant / appellant ..... 57

III) cases in progress – Commissioner as respondent ..... 60

IV) cases in progress – Commissioner as intervener ..... 64

C. Legislative Changes ..... 65

Chapter VI: CORPORATE SERVICES ..... 75

# MANDATE

The Information Commissioner is an ombudsman appointed by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*—Canada's freedom of information legislation.

The Act came into force in 1983 and gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions.

The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial timeframe.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material, often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for requested information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the Info Source guide or periodic bulletins which are issued to help the public use the Act;
- they have run into any other problem using the Act.

The commissioner has strong investigative powers. These are real incentives to government institutions to adhere to the Act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus, he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

# CHAPTER I
# LOOKING BACK ON A TERM OF SERVICE

By law, information commissioners give an annual accounting to Parliament of their activities and concerns. Once every seven years, however, they traditionally look back, not just over the past year, but over their entire term of office. July 1, 2005, will mark the end of this commissioner's seven-year term and this year's annual report is his occasion to offer Parliament more than just a one-year snapshot.

At the beginning of his term, in 1998, the commissioner's first impressions included these:

- that parliamentarians are determined to have a fiercely independent information commissioner. (In 1998, members of both houses of Parliament insisted on the opportunity to put questions to the nominee *before* voting on the appointment – a first for any officer of Parliament);

- that Parliamentarians were deeply troubled by resistance to, and non-compliance with, the *Access to Information Act*. The most tangible illustration of this concern came in the form of passage into law of a private member's bill (put forward by Ms. Colleen Beaumier) making it an offence to destroy, alter or conceal records (or to counsel or direct anyone else to do so) with the intent to deny access rights set out in the Act;

- that it is something of a conflict of interest to have (as we do) the Minister of Justice responsible in cabinet, and in Parliament, for the *Access to Information Act*. After all, the Minister of Justice is the commissioner's adversary in all litigation initiated by the commissioner, and it is the minister's role to advocate on behalf of secrecy;

- that, despite a sea of change in the information technology and government organization environments in which the law operates, the *Access to Information Act* had not been modernized and strengthened to keep pace. A unanimous report by an all-party committee of MPs in 1986 had recommended wholesale changes; no government (Liberal or Conservative) paid any heed;

- that the strategy of delay was in widespread use by the bureaucracy to deny and control access to government-held information. In 1998, 55 percent of complaints to the commissioner concerned failure to meet statutory response deadlines;

- that the government's records management infrastructure was inadequate to support information rights (access and privacy), good decision-making, thorough audit and preservation of the history of Canadian governance;

- that the workload of the commissioner's office exceeded its resources to give timely, thorough and fair investigations. The backlog of incomplete investigations in 1998 was equivalent to six months of work (some 742 cases), a doubling from the previous year. The government's control over the purse strings posed the greatest threat to the effectiveness and independence of the commissioner; and

- that the stubborn persistence of a culture of secrecy in the Government of Canada owed much to weak leadership, not just on the part of leaders of government and the public service, but also on the part of Parliament. In 1998 – 15 years after the coming into force of the *Access to Information Act* – the Parliamentary committee designated to keep the commissioner's annual reports under review had never convened for that purpose.

Seven years of experience has reinforced those initial impressions; indeed, those concerns remain at the forefront of the challenges for the coming seven years. That is not to say that there has been no progress; there have been improvements, accomplishments and positive developments on many fronts. Yet, the clear lesson of these seven years is that governments continue to distrust and resist the *Access to Information Act* and the oversight of the Information Commissioner. Vigilance, by users, the media, academics, the judiciary, information commissioners and members of Parliament, must be maintained against the very real pressures from governments to take back from citizens, the power to control what, and when, information will be disclosed.

## Positive Developments

### 1) Support for the Commissioner's Powers

For virtually all but one of the past seven years, the government of former Prime Minister Chrétien engaged in numerous legal challenges to the jurisdiction and powers of the Information Commissioner. Most of those attacks were resolved by the Federal Court last year and the details of the court's decision are set out in last year's annual report at pages 9 to 13. The government of Paul Martin continues the legal challenge (by pursuing an

appeal to the Federal Court of Appeal) of the Information Commissioner's right to see records which the government claims to be subject to solicitor-client privilege. Despite that remaining uncertainty, it is now settled, and accepted by the government, that the Information Commissioner has the authority to compel the production of records, for investigative purposes, which are held in the PMO and ministers' offices. It is also settled, and accepted by the government, that the commissioner has the authority to compel ministers and exempt staff members in ministers' offices and the PMO, to appear and give evidence relevant to matters under investigation by the commissioner.

The Federal Court has also decided that the government may not come to it for rulings on the substance of matters which are under investigation by the commissioner. The Federal Court has made it clear that the scheme of the *Access to Information Act* gives Canadians the right to have a full investigation of their complaints by the commissioner before the Federal Court will become involved.

### 2) Creation of a New Parliamentary Committee

In his first Annual Report to Parliament (1998-1999), this commissioner suggested that the responsibility for overseeing his office should be moved from the busy Standing Committee on Justice and the Solicitor General to a committee more able to concern itself with access to information matters. In 2002, the commissioner commenced reporting to a committee called the Standing Committee on Government Operations and Estimates. After the election of a minority Liberal government in 2004, a new committee was formed and named: the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics. Already, since that committee's creation, the Information Commissioner has appeared several times to give evidence with respect to his 2004-05 spending estimates, his 2003-04 annual report, and on issues of new funding mechanisms for officers of Parliament and reform of the *Access to Information Act*.

In this latter regard, the new committee has made it a priority to ensure that the *Access to Information Act* is modernized and strengthened - whether or not the Minister of Justice brings forward a reform bill, as promised. This increased level of parliamentary interest in, and scrutiny of, the operations of the *Access to Information Act* is a very positive sign of parliamentary leadership in nurturing the public's right to know.

### 3) Reform of the *Access to Information Act*

The *Access to Information Act* owes its existence to courageous and persistent backbenchers in the Liberal, Conservative and New Democratic parties. As mentioned previously, the amendment to add an offence of wrongful destruction of records was an initiative of a Liberal backbencher. The impetus in recent years, for a broad overhaul of the Act came, too, from backbenchers

from all parties, led by former MP John Bryden. The principle of his private members' bill received unanimous support in the House (all party leaders stood in a recorded vote) at second reading. The 2004 election put an end to that bill; however, it was revived after the election under the sponsorship of NDP member, Pat Martin. As a result of discussions between Pat Martin and the Minister of Justice, Mr. Martin agreed not to go forward with his private member's bill on the understanding that the Minister of Justice would introduce a government bill which would be true to the principles of Mr. Martin's private member's bill.

Regrettably, there has been backtracking by the Minister of Justice. While continuing to profess that the government is committed to proceeding with long-overdue reform of the *Access to Information Act*, the minister referred a framework discussion paper to the Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, rather than a reform bill. It is also disappointing that the framework discussion paper reveals a government preference for increasing secrecy and weakening oversight. This commissioner's proposals for reform, and concerns about government proposals to weaken the Act, are set out in a special report to Parliament tabled in September 2002.

### 4) Fewer Delays in the System

Early in this commissioner's term, the persistent, widespread problem of delay in answering access requests became the commissioner's top priority. Through special reports (report cards) to Parliament on the performance of individual departments and the use of order powers to compel ministers and deputy ministers to explain why mandatory, statutory response deadlines were being ignored, the commissioner sought to bring the government's attention to bear on solving the delay problem.

Many departments took up the challenge, made timeliness a priority, devoted the resources necessary and instituted streamlined processes for answering access requests. In year one (1998), all six institutions reviewed received a grade of "F". In those six institutions, from 35 percent to 86 percent of answers to access requests were late. Last year, in those same institutions, the percentage of responses which were late ranged from a high of 17 percent in Foreign Affairs and International Trade to 3.8 percent in the Privy Council Office.

This dramatic improvement in the delay situation is also reflected in the profile of complaints to the Information Commissioner. In 1998-99, 49.5 percent of the 1,351 complaints which were investigated related to failure to meet response deadlines. Last year, delay complaints represented 14.5 percent of the office's workload. This year, that percentage has increased to 21 percent. This, then, is

both a positive and negative story; substantial improvements have been made, yet vigilance is essential because some backsliding is evident.

### 5) Improved Records Management

Over the years, since 1998, significant intellectual, policy, financial and human resources have been brought to bear on what was recognized as a crisis in the government's records management. As is often the case in large organizations, momentum for action came from scandal and public exposure of records management shortcomings, such as: inability to find important records; failure to create an accountability paper trail; failure to establish and respect retention and disposal rules appropriate to different types of records; failure to accord appropriate security to sensitive records; and failure to build and maintain centralized, indexed systems of records which capture all forms of recorded information including electronic records, such as e-mail exchanges.

In recent years, governments and public servants are coming, albeit slowly, to the realization that good record-keeping is essential to good, accountable governance. Conducting government business in an oral culture (in the belief that the rigors of accountability through openness can be avoided) is not as comfortable for officials as originally thought. It has come to be seen as fraught with danger: that capable, honest officials may be put at the mercy of the versions of events recounted by officials who are incompetent, dishonest or embarrassed by their predicaments; that the authority for action may not be provable when challenged; that government decisions will not be fully informed by past experience and that there will be no continuity of knowledge when officials resign or retire.

A very positive, tangible illustration of this changing attitude was the adoption, in 2003, by the government of a new policy on the management of government information. For the first time, officials are required (only, so far, by policy) to create records to document their decisions, actions, deliberations and transactions. While it is true that this requirement is not well known in government and not broadly respected – especially by senior officials – it marks an important development.

Indeed, throughout government, there are a myriad of initiatives underway to tackle the crisis of information management. These efforts need focus, coordination, senior level support, resources and analysis in order to be pulled together into a government-wide solution (or set of solutions). That is the next challenge for an already impressive effort.

## 6) Information Rights Education and Training

From the very beginning, when the *Access to Information Act* was passed, there has never been sufficient attention to the education and training of those involved in the Act's administration. There have been sporadic efforts by government to provide training to the ATIP officers and coordinators in government institutions, but there has never been mandatory training, there are no system-wide knowledge standards or codes of conduct, and no professional accreditation for information rights specialists. While training and education for access and privacy specialists has been sporadic and inadequate, training and education for senior officials, deputy ministers, ministers and ministerial exempt staff has been almost non-existent. It is often at these senior and political levels where ignorance of the law wrecks the most havoc.

Over the past several years, a ray of hope has been shining through. The University of Alberta became the first Canadian university – indeed, the first in the world – to offer a comprehensive, online, post-secondary, certificate program on the administration of information rights, including access to information and privacy laws. The program – Information Access and Protection of Privacy (IAPP) Certificate Program – is offered by the Government Studies center of the University of Alberta's faculty of extension, in collaboration with leading information rights experts. The online courses are enhanced with audio and video presentations, guest speakers, discussion groups and technical and instructional support. Successful completion of five courses is required to obtain the IAPP certificate.

The Information Commissioner became involved as a supporter and user of the IAPP's services. The commissioner's involvement was conditional, however, on the program becoming national in scope and delivered in both official languages. The University of Alberta took up that challenge and courses in French commenced this year.

[For more information, phone 1-877-686-4625 (toll free)
or e-mail at **govstudy@ualberta.ca**.
Website: **www.govsource.net/programs/iapp**]

It is to be hoped that this program will lead the way towards a full academic and professional standard for individuals who seek a career in information rights administration in government or the private sector.

## Persistent Problems

### 1) Distrust

There continues to be a deep distrust of the *Access to Information Act* at all levels in government and, most regrettably, in Parliament. In particular, the vigor of the Act's exemptions, to protect information which should be kept secret, is doubted. As a result, whenever governments propose laws which involve sensitive information, there is often a knee-jerk decision to add new exemptions to the Act, remove records from the coverage of the Act or weaken the commissioner's (and court's) oversight of decisions to keep such information secret.

Regrettably, parliamentarians rarely question government's distrust of the access law when it manifests itself. Recent examples include: the provision in the *Anti-Terrorism Act* allowing the Attorney General to stop an investigation by the Information Commissioner into denials of access to information which the Attorney General considers sensitive to national security; the decision to exclude the Ethics Commissioner's Office from the coverage of the Access Act, even though its predecessor – the Office of the Ethics Counsellor – was covered; the decision to include in the proposed whistleblowing legislation (Bill C-11) an amendment to the *Access to Information Act* allowing government to refuse access, for 20 years, to information collected or compiled as a result of a whistleblower's report.

Indeed, since the Act came into force in 1983, governments and parliaments have agreed that secrecy provisions in 50 statutes will be mandatory, even if the information doesn't qualify for any of the substantive exemptions set out in the *Access to Information Act*. So much for the articulated purpose of the Act which is that, "necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government"! (section 2)

### Bill C-11

Nothing demonstrates the distrust of the access law, and the ignorance of its effect, more than the amendments to it proposed in the so-called "whistleblowing" bill.

In what the government insists was a well-intentioned effort to give assurances of confidentiality to potential whistleblowers, it decided that all information collected or compiled as a result of a whistleblower's report should be kept secret for up to 20 years. To accomplish this, it proposes to amend the *Access to Information Act* to include the following provision:

**"55. Section 16 of the *Access to Information Act* is amended by adding the following after subsection (1):**

(1.1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information obtained or prepared by the President of the Public Service Commission under the *Public Servants Disclosure Protection Act*, by a senior officer designated under subsection 10(2) of that Act or by a supervisor to whom a public servant has disclosed a wrongdoing under section 12 of that Act and that is in relation to a disclosure made or an investigation carried out under that Act if the record came into existence less than 20 years prior to the request."

The effect of this provision is to enable government to cloak in secrecy for 20 years a great deal of information including:

- identities of whistleblowers;
- identities of accused persons;
- details of the allegations of wrongdoing;
- details of actions taken to investigate the allegations
- details of remedial actions taken to prevent future wrongdoings;
- details of disciplinary action taken against wrongdoers;
- details of disciplinary action taken against whistleblowers;
- details of retaliation actions or retribution against whistleblowers.

The government has given no explanation as to why it needs to keep the details of alleged wrongdoing secret for 20 years. Intended or not, the only purpose of a new exemption of this breadth is to offer the government legal means to engage in cover-up and damage control. Public Service unions, and those whistleblowers who have come forward, do not want a secret system for investigating disclosures of wrongdoing – they want protection from retaliation. They see a strong right of access to be one such protection.

To compound the insult to accountability, the government also proposes in Bill C-11 to amend the *Privacy Act* to put an end (in whistleblowing situations) to the long-standing, quasi-constitutional right of an individual to have access to his or her own personal information (subject to limited, specific exemptions) to request correction, if necessary, and to know what opinions or views others expressed about him or her. That provision in Bill C-11 is as follows:

**"58. Section 22 of the *Privacy Act* is amended by adding the following after subsection (1):**

(1.1) The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) that was obtained or prepared by the President of the Public Service Commission under the *Public Servants Disclosure Protection Act*, by a senior officer designated under subsection 10(2) of that Act or by a supervisor to whom a public servant has disclosed a wrongdoing under section 12 of that Act and that is in relation to a disclosure made or an investigation carried out under that Act if the information came into existence less than 20 years prior to the request."

The effect of this provision is that both whistleblowers and accused persons will lose, for 20 years, their rights of access and correction with respect to their own personal information collected or compiled pursuant to Bill C-11.

Again, the government states that its only reason for introducing this amendment to the *Privacy Act* is to protect the identities of whistleblowers. Of course, this explanation begs the questions: Why take away the privacy rights (of access and correction) from the whistleblower? How does this serve to encourage whistleblowers to come forward? How do whistleblowers go about getting the evidence that their complaints have been taken seriously or that they have been the victims of retaliation?

Finally, the most astounding feature of this proposed amendment to the *Privacy Act* is that it removes, in the whistleblowing context, the fundamental right we all have to know who is making allegations against us and the nature of those allegations. Heretofore, this principle has only been abrogated for confidential police informants and in national security cases. Indeed, the government patterned sections 55, 57 & 58 of Bill C-11 on the 20-year secrecy authority given by the Access and Privacy Acts to law enforcement agencies.

This long-standing rule against anonymous accusations has been a hallmark of our civilized society built on respect for the integrity of the person. Former Privacy Commissioner, John Grace, appeared before the Public Accounts Committee to object to the then Auditor General's proposal to set up a fraud and waste hotline where anonymity would be guaranteed. He insisted that making the Public Service of Canada into an informer society, where faceless accusers would be encouraged, would undermine a key privacy right and be inconsistent with Canadian values. The Public Accounts Committee agreed, and the anonymous fraud and waste hotline did not go ahead.

Dr. Grace's successor, Bruce Phillips, too, went to battle in defence of the privacy right of an individual to have access to opinions and views others express about him or her. His battle was against the government's proposal to allow employees to provide anonymous performance appraisals of their supervisors. This "reverse appraisal" proposal was seen by government as necessary to ensure that employees had a voice in evaluating their managers. Commissioner Phillips strongly insisted that a "flavour-of-the-month" initiative of this sort should not take precedence over the quasi-constitutional right each of us has to know what others are saying about us (when recorded in government records) and who expressed those views.

It must be emphasized that preservation of the right of individuals to know what others say about them does not mean (under either the Access or Privacy Acts) that there are no circumstances in which the identity of a whistleblower can be kept from the accused wrongdoer. For example, both the *Privacy Act* and the *Access to Information Act* would allow identities of accusers and whistleblowers to be kept secret during investigations and, otherwise, if disclosure could reasonably be expected to be injurious to investigations or law enforcement. Moreover, both Acts would protect the identities of both whistleblowers and accused persons from being disclosed to anyone else. In other words, the media or the public at large cannot now obtain access to the personal information of individuals (including their identities as whistleblowers or accused persons). No amendment of either Act is necessary to accomplish this result.

Bill C-11 is a classic case study of the depth of misinformed distrust of the ability of the *Access to Information Act* to protect sensitive information and to draw an appropriate balance among justifiable secrecy, the public interest in accountability and the individual's privacy right of access and correction with respect to his or her own personal information.

## 2) Inadequate Resources

Year after year, information commissioners have asked Treasury Board ministers to provide adequate (not extravagant) funds to enable commissioners to effectively discharge the duties Parliament gave them. The requests are routinely denied or pared down to bare bones.

Year after year, the Information Commissioner's workload of complaints increases and, without adequate resources, the backlog of incomplete investigations also increases. Now, it ranks at an all-time high; it represents more than a full year of work for every one of the commissioner's 23 investigators. In 1986, parliamentarians reviewed the operations of the *Access to Information Act* and asked the Information Commissioner to aim to complete

investigations in 90 days. That target has never been met due to lack of resources. This year, the median time to completion of an investigation is some six months.

Again, this year, the commissioner put forward a request for seven additional investigators for three years to clear the backlog, and eight additional investigators for the long-term to ensure that the backlog did not redevelop. Treasury Board ministers agreed to give the commissioner five additional investigators for fifteen months and none for the long-term. Resources for such a short-term would, for all practical purposes, be wasted. In one year, the commissioner could not recruit for only one year, train, security clear and deploy five new investigators to accomplish any appreciable reduction of the backlog. Moreover, with no permanent increase to the number of investigators, the incoming workload will still outstrip the resources available, contributing to more backlogged investigations. The commissioner told the President of Treasury Board that the Board's response to the commissioner's request was a recipe for failure and a waste of taxpayer funds. The minister's response: Try again next year.

And that, of course, is the deep flaw in the manner in which the commissioner's office is funded – due to its control of the purse strings, the government has control over the effectiveness of Parliament's officer. So much for independence!

It is vital that Parliament take over the role of ensuring the commissioner get adequate resources to do the job and, of course, holding him or her accountable for how resources are utilized. Parliament took such a step with one of its officers, the Ethics Commissioner. It is equally important that it do so for the Information Commissioner and the other officers of Parliament who are mandated to investigate government actions and decisions.

In February 2005, the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics launched a study into this issue. The government, too, is considering proposals for a funding mechanism for officers of Parliament which is not controlled by the government of the day. In the meantime, this funding gap cries out for immediate redress.

# CHAPTER II
# DELAYS IN THE SYSTEM – REPORT CARDS AND TIME EXTENSION STUDY

## A: Report Cards: Part I

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficulty in meeting response deadlines. In his 1996-97 annual report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

In 1998, at the beginning of this Information Commissioner's term, the "report card" system was commenced. Selected departments were graded on the basis of the percentage of the access requests received that were not answered within the statutory deadlines of the *Access to Information Act*. Under the Act, late answers are deemed to be refusals. Initially, the report cards were tabled in Parliament as specials reports; since the fiscal year 2000-01, they have been included within the commissioner's annual report.

Since the introduction of the report cards, the Information Commissioner has observed a dramatic reduction in the number of delay complaints: from a high of 49.5 percent in 1998-99 to a low of 14.5 percent of complaints in 2003-04. This year, the delay complaints account for 21.1 percent of our workload. The Office of the Information Commissioner will continue to focus its attention on the delay problem in order to remind government institutions of their responsibilities to provide timely responses to requests.

The Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines – percentage of requests received which end as deemed refusals:

| % of Deemed Refusals | Comment | Grade |
|---|---|---|
| 0-5 percent | Ideal compliance | A |
| 5-10 percent | Substantial compliance | B |
| 10-15 percent | Borderline compliance | C |
| 15-20 percent | Below standard compliance | D |
| More than 20 percent | Red alert | F |

In previous years, the deemed-refusal ratio to requests received did not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. **These figures are taken into consideration in this year's report**.

This year, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of requests in a deemed-refusal situation for the following twelve departments: Canada Revenue Agency (CRA); Citizenship and Immigration Canada (CIC); Correctional Service Canada (CSC); Fisheries and Oceans Canada (F&O); Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT); Health Canada (HCan); Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC); Industry Canada (IC); National Defence (ND); Privy Council Office (PCO); Public Works and Government Services Canada (PWGSC); Transport Canada (TC).

Using the grading scale, the results attained by the twelve government institutions reviewed this year, during the period April 1 to November 30, 2004, are set out in Table 1.

**Table 1: New Request to Deemed-Refusal Ratio - April 1 to November 30, 2004**

| Department | % of Deemed Refusals (Previous Formula) | Grade Grade | % of Deemed Refusals (Current Formula) | Grade |
|---|---|---|---|---|
| CRA | 5.9% | B | 4.7% | A |
| CIC | 12.1% | C | 13.8% | C |
| CSC | 4.0% | A | 3.6% | A |
| F&O | 4.9% | A | 5.2% | B |
| DFAIT | 20.8% | F | 28.8% | F |
| HCan | 11.5% | C | 17.2% | D |
| HR(S)DC | 3.2% | A | 3.0% | A |
| IC | 10.0% | C | 16.2% | D |
| ND | 6.0% | B | 9.5% | B |
| PCO | 26.4% | F | 26.5% | F |
| PWGSC | 15.7% | D | 17.7% | D |
| TC | 6.3% | B | 7.2% | B |

**Table 2: New Requests to Deemed-Refusal Ratio – April 1 to November 30, 2003**

| Department | % of Deemed Refusals (Previous Formula) | Grade | % of Deemed Refusals (Current Formula) | Grade |
|---|---|---|---|---|
| CRA | 6.5% | B | 6.5% | B |
| CIC | 15.4% | D | 14.1% | C |
| CSC | 3.2% | A | 8.8% | B |
| F&O | 1.9% | A | 3.9% | A |
| DFAIT | 17.0% | D | 15.0% | D |
| HCan | 5.4% | B | 5.6% | B |
| HRDC | 39.3% | F | 40.2% | F |
| IC | 25.0% | F | 40.2% | F |
| ND | 6.2% | B | 9.1% | B |
| PCO | 3.8% | A | 12.8% | C |
| PWGSC | 14.5% | C | 17.0% | D |
| TC | 17.2% | D | 24.4% | F |

From observing Table 2, five institutions improved their performance over last year, two showed no change and five received lower grades than last year. Congratulations to Human Resources and Skills Development Canada (formerly part of Human Resources Development Canada) for achieving an "A" compared with the "F" received by HRDC last year. A positive effort was noted by Industry Canada, in its second year in the reporting system, going from an "F" to a "D". Of particular concern is the Privy Council Office, which went from an "A" last year to an "F" in this year's report. National Defence has levelled off at a grade of "B" over the last two years, which is a good report, but the department needs to press ahead to achieve ideal compliance. Correctional Service Canada deserves credit for its ability to maintain a grade "A" in the last two years. Although Fisheries and Oceans Canada narrowly missed getting an "A" this year by 0.2%, it had maintained a grade of "A" for the two previous years.

**Table 3: Grading from 1998 to 2004 (April 1 to November 30)**

| Dept | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | | 2004 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Previous Formula | Current Formula | Previous Formula | Current Formula |
| CRA | F | F | C | B | A | B | B | B | A |
| CIC | F | F | D | C | A | D | C | C | C |
| CSC | - | - | - | - | F | A | B | A | A |
| F&O | - | - | F | F | A | A | A | A | B |
| DFAIT | F | F | F | D | B | D | D | F | F |
| HCan | F | A | - | - | A | B | B | C | D |
| HR(S)DC | - | A | - | - | D | F | F | A | A |
| IC | - | - | - | - | - | F | F | C | D |
| ND | F | F | D | C | B | B | B | B | B |
| PCO | F | A | - | - | D | A | C | F | F |
| PWGSC | - | - | - | - | F | C | D | D | D |
| TC | - | F | F | C | D | D | F | B | B |

Table 3 shows how difficult it is to maintain a high performance in meeting legislated timeframes under the *Access to Information Act*. For example, PCO and DFAIT show a large degree of performance fluctuation over the years. Industry Canada's progress in the past year is actually more positive than the figures would indicate. A lot of work was done by the department in addressing the many recommendations that were made last year by the Office of the Information Commissioner. Industry Canada is encouraged to continue pressing forward to attain a better performance next year. DFAIT and PWGSC constitute chronic problem cases which are at the top of the commissioner's list of priorities for attention.

There appear to be five main causes of delay in processing access requests:

- Inadequate resources in ATIP offices;
- Chronic tardiness in the retrieval of records due to poor records management and staff shortages in offices of primary interest (OPIs);
- Difficulties encountered during the consultation process with third parties and other government institutions;
- Top-heavy approval processes, including too much "hand-wringing" over politically sensitive requests and too frequent holdups in ministers' offices; and
- Poor communications with requesters to clarify access requests.

The complete text of the twelve reviews conducted this year is available on our website at www.infocom.gc.ca.

## B: Report Cards: Part II

As indicated earlier, as part of the proactive mandate of the commissioner's office, each year a department (or departments) is selected for review and a report card is completed. The review is conducted to determine the extent to which the department is meeting its responsibilities under the *Access to Information* (ATI) *Act*. The responsibilities and requirements can be set out in the Act or its Regulations, such as the timelines required to respond to an access request. Or, the responsibilities may emanate from Treasury Board Secretariat or departmental policies, procedures or other documentation in place to support the access to information process.

Fundamental to the access to information regime are the principles set out in the "Purposes" section of the *Access to Information Act*. These principles are:

- Government information should be available to the public;
- Necessary exemptions to the right of access should be limited and specific;
- Decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

Previous report cards issued since 1999, and those in Part I of this chapter, focused on the deemed refusal of access requests, the situations that may have led to the deemed refusals and recommendations for eventually eliminating the problem. In 2004-05, the scope of the report cards was broadened. The scope now seeks to capture an extensive array of data and statistical information to determine how an ATI office and a department are supporting their responsibilities under the Act. The new report card is divided into chapters on the:

- Access process and how it is managed
- Deemed-refusal situation
- Resources devoted to ATI and their adequacy
- Leadership framework to create a culture of access to information in the institution
- Information management framework as an underpinning of ATI
- Complaint profile for ATI from the perspective of the Office of the Information Commissioner.

In 2004-05, three institutions were selected for review using the new report card format – Justice Canada, Agriculture and Agri-Food Canada, and Library and Archives Canada. Each department completed an extensive Report Card Questionnaire. The completed questionnaire was used as the starting point for an interview with the ATI coordinator of each institution. In addition, a random sample of approximately 15 completed access request files were reviewed to determine how decisions about access requests were made, approved and documented.

The grading scale used in the new report cards is described in the following table.

| Overall Grade | Overall ATI Operations |
|---|---|
| A = Ideal | • All policies, procedures, operational plan, training plan, staffing in place<br>• Evidence of senior management support, including an ATI Vision<br>• Streamlined approval process with authority delegated to ATIP coordinator<br>• 5% or less deemed refusals |
| B = Substantial | • Minor deficiencies to the ideal that can easily be rectified<br>• 10% or less deemed refusals |
| C = Borderline | • Deficiencies to be dealt with |
| D = Below Standard | • Major deficiencies to be dealt with |
| F = Red Alert | • So many major deficiencies that a significant departmental effort is required to deal with their resolution or many major persistent deficiencies that have not been dealt with over the years |

On the above grading scale, Justice Canada, Agriculture and Agri-food Canada, and Library and Archives Canada each rated an "F". Their performance was Red Alert.

## JUSTICE CANADA

The report card on Justice Canada made a number of recommendations for ATI operations. Of particular note, it recommended, as an essential component in the administrative framework to support the operation of the *Access to Information Act*, the development of an ATI operational plan for the ATIP office. The ATI operational plan would establish priorities, tasks and resources,

deliverables, milestones, timeframes and responsibilities to implement the business plan developed for the ATIP office. The business plan is essentially a business case on the need for additional resources for the ATIP office. Other recommendations in the report card focused on the need to have up-to-date comprehensive documentation in place to promote consistent decision-making by individuals with responsibilities in the operations supporting the *Access to Information Act*. These individuals require ATI training to support the fulfillment of their responsibilities.

## AGRICULTURE AND AGRI-FOOD CANADA

This report card identified the need for an administrative framework to support the operation of the *Access to Information Act* through the development of an ATI improvement and operational plan for the ATIP office. The plan would establish priorities, tasks and resources, deliverables, milestones, timeframes and responsibilities. The plan could be used as an operational framework to manage improvements, guide day-to-day activities and manage the implementation of recommendations in their report card. The plan is also a method of engaging and obtaining senior management support for departmental improvements in ATI activities. Other recommendations in the report card focused on the need to have up-to-date comprehensive documentation in place to promote consistent decision-making by individuals with responsibilities in the operations supporting the *Access to Information Act*. These individuals require ATI training to support the fulfillment of their responsibilities.

## LIBRARY AND ARCHIVES CANADA

The report card recommended the development of an ATI operational plan for the ATIP division. The plan would establish priorities, tasks and resources, deliverables, milestones, timeframes and responsibilities to ensure compliance with response deadlines and appropriate application of exemptions. An internal task force has already examined the 18 to 20-month backlog of access and privacy requests and proposed systemic, innovative and durable solutions to the situation.

As in the report cards for the other two institutions, other recommendations in the Library and Archives Canada report card focused on the need to have up-to-date comprehensive documentation in place to promote consistent decision-making by individuals with responsibilities in the operations supporting the *Access to Information Act*. These individuals require ATI training to support the fulfillment of their responsibilities.

## CONCLUSION

All three institutions have recognized that there are serious and persistent problems in the processes that support the administration of the *Access to Information Act* in their institution. Each institution in 2004-05 took some positive initial remedial actions. But there was no commitment at the time of the report cards on precisely how and when the serious deficiencies described in the report cards will be addressed and how improvements will be sustained.

A critical component of the administration of the *Access to Information Act* is the leadership role of the ATI coordinator and senior management in a department. Senior management exercises leadership by identifying access to information as a departmental priority and then acting upon this by providing the appropriate resources, technology, training and policies. Together with the ATI coordinator, it is important for senior management to foster a culture of openness and access to departmental information, by adopting and staying engaged in a remedial plan with clearly defined deliverables and critical dates.

The full text of the report cards is available on our website at **www.infocom.gc.ca.**

# C: Time Extension Study

In previous reports, concern was expressed that a system-wide improvement in meeting response deadlines might be the result of abuse of the Act's extension of response-time provisions. Indeed, since the 2000-01 fiscal year, the number of complaints concerning time extensions has more than doubled. To assess the veracity of these impressions, the commissioner initiated a study in the fall of 2004.

Forty-two government institutions were canvassed by a written questionnaire concerning their general approach to applying time extensions. Based on an analysis of the responses, the commissioner chose a representative sample of eight institutions in which to conduct a more in-depth study. The methodology included in-person interviews with ATIP coordinators and a review of selected processing files for access requests in respect of which the response times were extended beyond 30 days. The main elements of the review included:

1) Were reasons for extension documented on the files?

2) Was there evidence supporting the need for an extension and the duration of the extension?

3) Were answers given within the extended period and, if not, what was the duration of delay beyond the extended period?

4) Does the institution have a tracking and BF system to monitor compliance with extended response times?

5) Does the institution follow a practice of partial disclosure prior to the end of the extended period?

6) When extensions are taken for the purpose of consultations with other government institutions, are there appropriate prior consultations and follow-up with the institution being consulted?

7) When extensions are for the purpose of consultations with non-governmental third parties, are the time delays specified in sections 27 and 28 of the Act respected?

8) When extensions are longer than 30 days, does the institution fulfill its obligation to notify the Information Commissioner?

9) Of all access requests received by an institution, in what percentage was the 30-day response time extended? What was the average length of the extension?

In half of the 42 institutions surveyed, 40 percent or more (up to a high of 80 percent) of all access requests received had an extension of time applied. The study also determined that the overall management of extensions demonstrates serious shortcomings.

First, there is a lack of comprehensive and consistently applied criteria for determining whether or not paragraph 9(1)(a) extensions are needed and, if so, the appropriate duration of the extension.

Second, there is no consistent practice in government institutions of documenting processing files with the justification for claiming extensions.

Third, there is widespread failure to meet the extended response times. This is particularly true in the case of extensions for consultations with third parties and despite the fact that the timelines for such consultations are set by the statute.

Fourth, consultations with PCO require twice as much time to complete than do consultations with other government institutions.

Finally, the study determined that institutions are not consistently notifying the Information Commissioner of extensions of more than 30 days. The study also showed discrepancies between the response-time statistics which institutions report to Parliament and Treasury Board, on the one hand, and those reported

during this study. Treasury Board conducts no verifications of the statistics provided to it by government institutions.

These results support the need for more careful management of extensions by government institutions, better guidance and verification from Treasury Board, allocation of sufficient resources to ensure that extensions are the exception not the rule, improved turnaround time on consultations by PCO and continued monitoring by the Information Commissioner.

# CHAPTER III
# INVESTIGATIONS AND REVIEWS

## A. Workload Statistics

This reporting year, 1,506 complaints were lodged with the Information Commissioner against government institutions and 1,140 investigations were completed (see Table 1). Table 1B shows that 21.1 percent of all complaints received concerned delays. As can be seen from that table, this is up from last year's 14.4 percent of complaints, which sounds an alarm that the incidence of delays is once again on the rise. In addition to the complaints received this year, the office responded to 1,387 inquiries.

Table 2 shows the results of the 1,140 completed investigations. Of the cases that were not discontinued (withdrawn by the complainant) or cancelled, 99 percent were resolved without the commissioner having to go to the Federal Court. (Since 96 of the 104 unresolved complaints were interconnected in that they were all requesting the same census information, they are being treated as one file for litigation purposes.)

Table 3 shows the median overall turnaround time for complaint investigations. The median time to complete a file increased to 7.45 months from 5.57 months last year. This increase was due to the negative effects of inadequate resources to meet the burden of work and the effect of two significant investigations, which took a long time to complete. These are the census cases mentioned above and another major investigation consisting of over fifty complaints. Table 3A shows the effect on completion time of the workload in the difficult complaint categories. It also illustrates the deterioration of turnaround times for both standard and difficult cases.

Table 1 shows a disturbing increase in incomplete investigations. Last year, it was 1,019; this year, it is 1,385. It has been impossible to sustain the modest improvements in turnaround times and the reduction of the backlog due to the continuing and severe lack of resources. As noted last year, the mandate of the Information Commissioner to complete timely and thorough investigations cannot be met with the current resources. Neither can the Information Commissioner act as an effective watchdog with these resources.

Table 4 shows the distribution of completed complaints against 60 government institutions. Of these complaints, 64 percent were made against only ten government institutions. Once again, only a few institutions account for the bulk of all complaints.

Of the complaints closed this fiscal year, the top ten "complained against" institutions were:

| | | |
|---|---|---|
| 1. | National Defence | 132 |
| 2. | Royal Canadian Mounted Police | 96 |
| 3. | Statistics Canada | 96 |
| 4. | Public Works and Government Services Canada | 84 |
| 5. | Privy Council Office | 63 |
| 6. | Transport Canada | 61 |
| 7. | Citizenship and Immigration Canada | 57 |
| 8. | Canada Revenue Agency | 50 |
| 9. | Fisheries and Oceans Canada | 47 |
| 10. | Justice Canada | 46 |

Being on this top ten list does not necessarily mean that these institutions performed badly. A more accurate way to assess "performance" is to look at the number of complaints against each institution which were found to have merit versus the number which were found not to be substantiated. This year's top ten institutions against which complaints made were found to have merit were:

| | | |
|---|---|---|
| 1. | Statistics Canada | 96 |
| 2. | National Defence | 73 |
| 3. | Royal Canadian Mounted Police | 67 |
| 4. | Public Works and Government Services Canada | 57 |
| 5. | Transport Canada | 55 |
| 6. | Privy Council Office | 41 |
| 7. | Citizenship and Immigration Canada | 40 |

| | |
|---|---|
| 8. Fisheries and Oceans Canada | 36 |
| 9. Canada Revenue Agency | 34 |
| 10. Justice Canada | 34 |

## B. Investigative Process – Update

In our 2002–03 annual report, we reported on our efforts to demystify the investigative process by the judicious use of the Information Commissioner's discretion to select the procedures by which investigations are conducted. This discretion gives the Information Commissioner flexibility in the choice of investigative methods, styles and approaches. Despite the need for this flexibility, the Information Commissioner also recognizes the importance of assisting all parties involved in investigations to understand what procedural options are open to the Information Commissioner and the circumstances in which they are likely to be used.

To that end, the 2002–03 annual report set out the two types of processes used – informal and formal – and when each is likely to be used. Additionally, the role of counsel at formal proceedings, the usage of confidentiality orders and the potential for adverse comments were discussed. Tied closely to this procedural flexibility was the institution of the quality of service standards discussed on pages 54 through 58 of that annual report.

After one-and-a-half year's experience with the timeframes set out in the service standards, it would appear that the major stumbling block to them being fully met is the fact that most institutional processing files do not document or substantiate the reasons for the decision made with regard to exemptions or the exercise of discretion. This shortcoming is of serious concern since it means that, whenever there is a complaint, the processing must be recreated and repeated for the investigator – a needlessly time-consuming activity.

Failure to address this problem across the system is particularly surprising given the recommendation of the Report of the Access to Information Review Task Force, "Access to Information: Making It Work for Canadians", issued in June 2002. In chapter 6 of that report, "Ensuring Compliance: The Redress Process", the Task Force made the following recommendation: "The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat, with the advice of the Office of the Information Commissioner, work with institutions to develop realistic standards for the documentation of processing files." That work must be completed.

In the meantime, in order to make the investigative process faster, the commissioner intends to amend the service standards by including a new approach when there is no documented rationale on file for the exemptions claimed. In such cases, the delegated authority will be expected to provide representations, in the form of a detailed rationale, regarding all exemptions claimed and discretionary decisions made. Depending on the circumstances, such representations may be in writing or by way of oral evidence and will be expected within a matter of days, not weeks. A decision whether or not to require formal representations will be taken at the end of the first meeting between the investigator and the coordinator of the institution, if it is apparent that no documented rationale exists.

The Information Commissioner hopes to improve cooperation with his investigations by following-up on a suggestion made by the Access to Information Review Task Force. In chapter six, the Task Force recommended that "training and information sessions on the investigative process be offered to access officials by the Office of the Information Commissioner" and the "investigators of the Office of the Information Commissioner meet from time to time with access officials to clarify and resolve general issues related to the investigation process in order to make investigations more efficient and effective."

The Office of the Information Commissioner has been working with the University of Alberta to produce information and training materials to be used online, in the office or in sessions with the staff of the commissioner. As well, in the new fiscal year, workshops will be offered to ministerial and senior political staff on their role in the process. The compact disc version of this training will be available for self-study and covers the Act and Regulations and the obligations of government institutions under that legislation. In addition, senior staff of the Office of the Information Commissioner are prepared to meet with senior staff of ministers to educate them on their roles and obligations.

**Table 1 STATUS OF COMPLAINTS**

| | April 1, 2003 to Mar. 31, 2004 | April 1, 2004 to Mar. 31, 2005 |
|---|---|---|
| Pending from previous year | 658 | 1019 |
| Opened during the year | 1331 | 1506 |
| Completed during the year | 970 | 1140 |
| Pending at year-end | 1019 | 1385 |

**Table 1B COMPLAINTS RECEIVED BY TYPE**

| Category | April 1, 2003 to Mar. 31, 2004 | | April 1, 2004 to Mar. 31, 2005 | |
|---|---|---|---|---|
| Refusal to disclose | 720 | 54.1% | 494 | 32.8% |
| S. 69 Exclusion | 127 | 9.5% | 59 | 3.9% |
| Delay (deemed refusal) | 191 | 14.4% | 318 | 21.1% |
| Time extension | 186 | 14.0% | 181 | 12.0% |
| Fees | 48 | 3.6% | 39 | 2.6% |
| Miscellaneous | 59 | 4.4% | 415 | 27.6% |
| Total | 1331 | 100% | 1506 | 100% |

**Table 2 COMPLAINT FINDINGS**
**April 1, 2004 to March 31, 2005**

| Category | Resolved | Not Resolved | Not Sub-stantiated | Discon-tinued | TOTAL | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Refusal to disclose | 294 | 100 | 144 | 71 | 609 | 53.4% |
| S.69 Exclusion | 27 | 1 | 28 | 2 | 58 | 5.1% |
| Delay (deemed refusal) | 199 | - | 8 | 11 | 218 | 19.1% |
| Time extension | 118 | - | 37 | 2 | 157 | 13.8% |
| Fees | 16 | - | 11 | 5 | 32 | 2.8% |
| Miscellaneous | 42 | 3 | 16 | 5 | 66 | 5.8% |
| TOTAL | 696 | 104 | 244 | 96 | 1140 | 100% |
| 100% | 61.1% | 9.1% | 21.4% | 8.4% | | |

Table 3 TURNAROUND TIME (MONTHS)

| Category | 2002.04.01 – 2003.03.31 | | 2003.04.01 – 2004.03.31 | | 2004.04.01 - 2005.03.31 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Months | Cases | Months | Cases | Months | Cases |
| Refusal to disclose | 7.17 | 590 | 7.36 | 447 | 12.79 | 609 |
| S.69 Exclusion | - | - | 8.02 | 41 | 14.48 | 58 |
| Delay (deemed refusal) | 3.44 | 164 | 4.06 | 228 | 4.22 | 218 |
| Time extension | 4.77 | 125 | 3.45 | 153 | 4.83 | 157 |
| Fees | 4.22 | 48 | 5.15 | 48 | 5.29 | 32 |
| Miscellaneous | 4.37 | 79 | 5.10 | 53 | 5.36 | 66 |
| Overall | 5.42 | 1006 | 5.57 | 970 | 7.45 | 1140 |

Table 3A TURNAROUND TIME (MONTHS)

| Category | 2002.04.01 – 2003.03.31 | | | | 2003.04.01 – 2004.03.31 | | | | 2004.04.01 - 2005.03.31 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Standard | | Difficult | | Standard | | Difficult | | Standard | | Difficult | |
| | Months | % | Months | % | Months | % | Months | % | Months | % | Months | % |
| Delay (deemed refusal) | 2.99 | 10 | 4.73 | 6 | 3.60 | 17 | 9.48 | 6 | 3.73 | 16 | 5.59 | 4 |
| Time extension | 2.96 | 5 | 8.61 | 7 | 2.47 | 10 | 6.18 | 6 | 4.37 | 9 | 5.85 | 4 |
| Fees | 2.61 | 2 | 5.42 | 3 | 4.64 | 3 | 6.67 | 2 | 4.96 | 2 | 5.72 | 1 |
| Miscellaneous | 2.40 | 5 | 8.68 | 3 | 3.55 | 4 | 12.67 | 2 | 5.10 | 3 | 5.36 | 2 |
| Subtotal - Admin Cases | 2.86 | 22 | 6.31 | 19 | 3.24 | 34 | 7.30 | 15 | 4.14 | 30 | 5.52 | 11 |
| Refusal to Disclose | 5.46 | 45 | 16.57 | 13 | 5.59 | 34 | 16.96 | 13 | 12.21 | 44 | 17.62 | 9 |
| S. 69 Exclusion | - | - | - | - | 8.04 | 4 | 7.07 | 0 | 13.32 | 5 | 23.01 | 1 |
| Subtotal – Refusal Cases | 5.46 | 45 | 16.57 | 13 | 6.12 | 38 | 16.93 | 13 | 12.33 | 49 | 18.41 | 10 |
| Overall | 4.34 | 67 | 8.93 | 33 | 4.67 | 72 | 10.36 | 28 | 7.00 | 79 | 10.75 | 21 |

Notes: 1. Difficult Cases - Cases that take over two times the average amount of investigator time to resolve.

2. Refusal cases take on average four times as much investigator time to resolve than administrative cases.

**Table 4 COMPLAINT FINDINGS (by government institution)**
**April 1, 2004 to March 31, 2005**

| GOVERNMENT INSTITUTION | Resolved | Not Resolved | Not Substantiated | Discontinued | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| Agriculture and Agri-Food Canada | - | - | 2 | - | 2 |
| Atlantic Canada Opportunities Agency | 5 | - | 1 | 1 | 7 |
| Business Development Bank of Canada | 1 | - | - | - | 1 |
| Canada Border Services Agency | 9 | - | 1 | - | 10 |
| Canada Firearms Centre | 8 | - | 6 | 1 | 15 |
| Canada Mortgage and Housing Corporation | 3 | - | - | - | 3 |
| Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board | - | - | 1 | - | 1 |
| Canada Revenue Agency | 34 | - | 13 | 3 | 50 |
| Canadian Air Transport Security Authority | - | - | - | 2 | 2 |
| Canadian Commercial Corporation | 2 | - | - | - | 2 |
| Canadian Food Inspection Agency | 3 | - | 3 | 2 | 8 |
| Canadian Heritage | 3 | - | 4 | 1 | 8 |
| Canadian international Development Agency | 1 | - | 2 | - | 3 |
| Canadian Nuclear Safety Commission | 2 | - | - | - | 2 |
| Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission | 1 | - | - | - | 1 |
| Canadian Security Intelligence Service | 2 | - | 3 | - | 5 |
| Canadian Space Agency | 3 | - | - | - | 3 |
| Canadian Tourism Commission | 5 | - | 2 | 4 | 11 |
| Citizenship and Immigration Canada | 40 | - | 15 | 2 | 57 |
| Correctional Service Canada | 12 | - | 21 | 1 | 34 |
| Department of Foreign Affairs | 27 | - | 3 | 6 | 36 |
| Department of International Trade | 6 | - | - | - | 6 |
| Environment Canada | 17 | 2 | 3 | 1 | 23 |
| Finance Canada | 13 | - | 5 | 1 | 19 |
| Fisheries and Oceans Canada | 36 | - | 9 | 2 | 47 |
| Health Canada | 16 | - | 6 | 2 | 24 |
| Human Resources and Skills Development Canada | 5 | - | 5 | - | 10 |
| Immigration and Refugee Board | 4 | - | - | - | 4 |
| Indian and Northern Affairs Canada | 12 | - | 5 | 1 | 18 |
| Indian Residential Schools Resolution Canada | 1 | - | - | - | 1 |
| Industry Canada | 19 | - | 8 | 3 | 30 |
| Infrastructure Canada | - | - | 1 | - | 1 |

**Table 4 COMPLAINT FINDINGS (by government institution)**
**April 1, 2004 to March 31, 2005 (continued)**

| GOVERNMENT INSTITUTION | Resolved | Not Resolved | Not Substantiated | Discontinued | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| Justice Canada | 33 | 1 | 12 | - | 46 |
| Library and Archives Canada | 19 | - | 12 | 2 | 33 |
| National Capital Commission | 4 | - | 1 | - | 5 |
| National Defence | 71 | 2 | 17 | 42 | 132 |
| National Gallery of Canada | 5 | - | - | - | 5 |
| National Parole Board | - | - | 1 | - | 1 |
| Natural Resources Canada | - | - | 1 | - | 1 |
| Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada | - | - | 1 | - | 1 |
| Office of the Correctional Investigator Canada | 4 | - | - | - | 4 |
| Office of the Superintendent of Financial Institutions | 3 | - | 1 | - | 4 |
| Ombudsman National Defence & Canadian Forces | 1 | - | - | - | 1 |
| Privy Council Office | 41 | - | 20 | 2 | 63 |
| Public Safety and Emergency Preparedness Canada | 4 | - | 3 | - | 7 |
| Public Service Commission of Canada | 1 | - | - | - | 1 |
| Public Service Staff Relations Board | 1 | - | - | - | 1 |
| Public Works and Government Services Canada | 56 | 1 | 19 | 8 | 84 |
| Royal Canadian Mint | 1 | - | - | - | 1 |
| RCMP Public Complaints Commission | 1 | - | - | - | 1 |
| Royal Canadian Mounted Police | 67 | - | 21 | 8 | 96 |
| Security Intelligence Review Committee | 5 | - | - | - | 5 |
| Social Development Canada | 17 | - | 2 | - | 19 |
| Standards Council of Canada | 1 | - | - | - | 1 |
| Statistics Canada | - | 96 | - | - | 96 |
| Toronto Port Authority | - | - | 2 | - | 2 |
| Transport Canada | 54 | 1 | 6 | - | 61 |
| Treasury Board Secretariat | 14 | 1 | 6 | - | 21 |
| Veterans Affairs Canada | 1 | - | - | 1 | 2 |
| Western Economic Diversification Canada | 2 | - | - | - | 2 |
| TOTAL | 696 | 104 | 244 | 96 | 1140 |

**Table 5 GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS**
**(by location of complainant) April 1, 2004 to March 31, 2005**

| | Received | Closed |
|---|---|---|
| Outside Canada | 11 | 11 |
| Newfoundland | 11 | 17 |
| Prince Edward Island | 6 | 5 |
| Nova Scotia | 29 | 39 |
| New Brunswick | 7 | 8 |
| Quebec | 156 | 122 |
| National Capital Region | 557 | 468 |
| Ontario | 153 | 222 |
| Manitoba | 31 | 49 |
| Saskatchewan | 40 | 26 |
| Alberta | 36 | 39 |
| British Columbia | 464 | 128 |
| Yukon | 0 | 0 |
| Northwest Territories | 5 | 4 |
| Nunavut | 0 | 2 |
| **TOTAL** | **1506** | **1140** |

# CHAPTER IV
# CASE SUMMARIES

In this reporting year, four investigations were completed which had received more public notoriety than usual. These four cases involved records held in the offices of ministers and the Prime Minister and prompted the government, over four years, to launch some 29 applications before the Federal and Supreme Courts seeking to stop or restrict the commissioner's investigations. Those legal challenges were unsuccessful, and their outcome is described in last year's annual report (2003-04) at pages 9 to 13.

This year, the investigations were completed and their results reported to the government and complainants. All complaints were held to be well-founded by the commissioner and recommendations for further disclosure, better records management and better education of officials were made. The government rejected the recommendations in all cases, and the Information Commissioner will be asking the Federal Court to order these four government institutions to disclose the withheld records at issue.

The commissioner's report of his findings, in each of these four cases, is extensive – too long to be reproduced here. What follows, then, are brief summaries only. However, the full text of each report forms part, by reference, of this annual report to Parliament.

## Case 1: The Agendas of the Minister of Transport Held in the Minister's Office and the Deputy Minister's Office

### Background

The complaint arose from Transport Canada's (TC) denial of an access request for a copy of former Minister Collenette's agenda for the period June 1, 1999, to November 5, 1999. TC's denial was expressed as follows:

> "Please be advised that no records exist in Transport Canada's files which respond to your request. It should be noted, however, that the Minister's itinerary/meeting schedules are prepared and maintained by his political staff, and are not considered departmental records."

It was the practice of the former minister to routinely provide copies of his agendas to the deputy minister (with some personal items removed) to assist the deputy minister in properly serving the minister. It was the practice of the deputy minister to routinely destroy the agenda copies she received as soon as they went out of date. Thus, at the time of the access request, all records covered by the request were held in the minister's office since the deputy minister's copies had been destroyed.

### Legal Issues

The department argued that the right of access only extends to records under the control of the Department of Transport. It further argued that the office of the Minister of Transport, which held the agendas, is not a component part of the Department of Transport.

The requester, on the other hand, argued that the agendas were created, in part, to assist departmental officials in carrying out their duties and that where they were archived was immaterial. As well, the requester argued that a minister is a component part of the institution over which he or she presides and, hence, records held by a minister, which relate to the minister's departmental duties, are under the control of the minister's department.

The legal issues in this case, thus, were as follows:

1. Were the requested agendas (which were archived in the office of the Minister of Transport) under the control of the Department of Transport for the purposes of section 4 (the right to request access) of the *Access to Information Act?*

2. As a general principal, is the office of a minister a component part of the department over which the minister presides?

In coming to conclusions on these issues, the Information Commissioner also dealt with the subsidiary issue of whether or not the Minister of Transport is an officer of the Department of Transport.

### Findings and Recommendations

The commissioner accepted the governing jurisprudence to the effect that the term "control" is to be given a broad meaning so as to confer a meaningful right of access, and that the physical location of requested records is not, in and of itself, determinative of the issue of control. Among the factors the commissioner took into account, to determine whether or not the requested agendas were under the control of the Department of Transport, were the following:

1. whether the individuals in possession of the relevant documents were employees or officers of an entity to which the *Access to Information Act* applies (i.e. a government institution);

2. whether there is evidence that the documents are, in fact, controlled by a government institution;

3. whether the content of the record relates to a government institution's mandate and functions;

4. whether the record is closely integrated with other records held by a government institution;

5. whether the document was created during the course of duties remunerated from parliamentary appropriations of a government institution;

6. whether any officer or employee of a government institution has the right to use, preserve or dispose of the document;

7. whether, with respect to the document, an order for production could be enforced upon an officer or employee of a government institution;

8. whether communication of the content of the document requires the authorization of an officer or employee of a government institution;

9. whether there is a right of partial, transient, or *de jure* access to the document by an officer or employee of a government institution;

10. whether the document was created as part of the day-to-day administration of a government institution or to assist an officer or employee of a government institution to carry out his or her duties; and

11. whether there is a compelling reason of public policy militating for or against control.

After considering the legal and factual elements with respect to these factors, the commissioner concluded that the requested ministerial agendas were under the control of the Department of Transport for the purposes of section 4 of the *Access to Information Act*. In coming to that conclusion, the commissioner took into account the content of the records (significant portions of which relate to the minister's duties as head of Transport Canada); the fact that the agendas were used, in part, to assist departmental officials in performing their duties; and the fact that departmental officials had authority to keep or destroy their copies of agenda records.

As well, the commissioner concluded that the Minister of Transport is an officer, and essential component, of the Department of Transport. The factors leading to this conclusion were:

1. The *Department of Transport Act* specifies that the Minister of Transport will preside over the department;

2. Constitutional experts agree that the Department of Transport, as all other portfolio departments, must have a minister because departments are extensions of the authority of their ministers;

3. The *Access to Information Act* provides that the Minister of Transport is head of his or her department for the purposes of the Act;

4. The *Financial Administration Act* (to which ministers' offices and departments are subject) defines "public officer" to include minister;

5. The definition of "public officer" in the *Interpretation Act* includes the Minister of Transport;

6. In its ordinary meaning, "officer" of a government department includes the presiding minister; and

7. To conclude otherwise would lead to absurd results such as: allowing ministers to shield departmental records from the right of access by holding them in the minister's office; allowing ministers to assert privacy rights with respect to information relating to their position and functions; and allowing ministers to escape accountability through transparency – a purpose ascribed to the *Access to Information Act* by the Supreme Court of Canada.

Consequently, the commissioner recommended that the requested agendas be disclosed, subject to justifiable exemptions to protect certain personal information contained in the agendas. The Minister of Transport disagreed with the commissioner's findings and declined to follow his recommendations. As a result, the commissioner, with the consent of the requester, will apply to the Federal Court for a review of the continuing refusal to disclose the requested records.

## Case 2: The Agendas of the Prime Minister Held by the RCMP

### Background

The complaint arose from the RCMP's response to an access request for copies of the agendas of former Prime Minister Chrétien covering the period January 1, 1997, to November 4, 2000. The RCMP's response to the access request was as follows:

> "Based on the information provided in your request, we have conducted a search of our records in Ottawa, Ontario, and regret to inform you that we do not receive copies of the Prime Minister's daily schedule. Such information is held by the Prime Minister's Office."

During the investigation, some 386 pages of prime ministerial agendas, relevant to the access request, were found in the RCMP's files. It was also determined that copies of the Prime Minister's agendas were sent, every day, to the offices of the Prime Minister's Protective Detail at RCMP headquarters. In other words, the RCMP's response was entirely inaccurate.

The commissioner concluded that the RCMP's failure to locate and process the agendas, and its positive assertion that the RCMP did not receive copies of the former Prime Minister's agendas, was not the result of an intention to mislead the requester. Rather, he attributed the false response to carelessness on the part of the officer who undertook the search and failure by the RCMP's access to information professionals to play a challenge and follow-up role with the Prime Minister's Protective Services.

Once the records were located, the RCMP sent a second response to the requester, refusing to disclose the agendas, in whole or in part, for the following reasons:

> "A review of the said records reveals that all of the information you have requested qualifies for exemption under section 19(1) and 17 of the *Access to Information Act*. Additionally, some information was excluded from access by virtue of section 69(1) of the Act."

### Legal Issues

Unlike the preceding and succeeding cases, involving agendas which were held in the offices of a minister and the Prime Minister, there was no dispute in this case as to whether the agendas were subject to the right of access – they clearly

were. The RCMP is a government institution to which the *Access to Information Act* applies and the records were held on the premises of the RCMP headquarters under the daily control of RCMP officers.

The issues in this case were:

1. whether or not every entry on every page of these agendas constitutes "personal information" of the former Prime Minister or others which qualifies for exemption from the right of access under subsection 19(1) of the Act;

2. whether or not the entire contents of these agendas qualify for exemption under section 17 of the Act because, if disclosed, they could reasonably be expected to threaten the safety of the former Prime Minister, the present Prime Minister or their protective details;

3. whether or not certain entries constitute cabinet confidences; and

4. whether or not the RCMP discharged its obligation under section 25 of the Act, to sever and disclose any portion of the agendas which does not qualify for exemption or exclusion under sections 17, 19 and 69.

### Section 19 – Personal Information

The RCMP admitted that, if the request had been for the agendas of the RCMP Commissioner, it would have severed and released the work-related portions of the agendas and withheld the portions relating to purely personal affairs.

The reason it would have taken such an approach is because paragraph 8(2)(j) of the *Privacy Act* restricts the zone of privacy for "officers and employees of a government institution". The RCMP Commissioner is an officer of the RCMP and, hence, may not assert privacy rights to refuse to disclose information relating to his position and functions.

The reason the RCMP did not take the same approach with the Prime Minister's agendas is because, in the RCMP's view, the Prime Minister is not an officer or an employee of any government institution and, hence, the Prime Minister's zone of privacy is not restricted by paragraph 8(2)(j) of the *Privacy Act*.

The Information Commissioner rejected this argument, finding that the Prime Minister is an officer of the Privy Council Office (a government institution subject to the Act). The reasons in this regard are set out in the succeeding case summary.

Consequently, the Information Commissioner concluded that the portions of the Prime Minister's agendas which relate to his position and functions as head of PCO, and/or which relate to public activities or events attended by the former Prime Minister, should be disclosed.

### Section 17 – Threat to the Safety of the Prime Minister

The RCMP argued that disclosure of any portion of the agendas – even public events or blank pages – could threaten the safety of both the former Prime Minister and the current Prime Minister. The RCMP argued that patterns of behaviour could be drawn from the agendas and used to plan attacks on the Prime Ministers. The RCMP also argued that it did not have to show that disclosure would pose a "probable" threat. Rather, it argued that it need only show that its concern in this regard is not frivolous or exaggerated – that it is reasonable.

The Information Commissioner found that the proper test is that of reasonable expectation at the level of a probability. However, he concluded that the RCMP had not discharged its burden to demonstrate that the likelihood of threat from disclosure is either probable or the lesser test of being non-frivolous or non-exaggerated. He concluded that the only patterns of behaviour, not already publicly known, which could be learned from the agendas, relate to routine and widely known meetings held by the former Prime Minister. No evidence was presented to show how knowledge of these patterns – which don't involve moving or exposing the Prime Minister – would pose a risk to the former Prime Minister's safety or the safety of his security detail. As well, no witness was able to demonstrate how disclosure of the agendas for days containing no scheduled events would meet the section 17 test.

The RCMP admitted that it has not assessed the security implications of disclosure in today's context when Mr. Chrétien has left public life. The RCMP presented no evidence to support the contention that disclosure of the agendas of the former Prime Minister could pose a threat to the safety of Prime Minister Martin.

### Section 69 – Cabinet Confidence Exclusion

Portions of the requested agendas were withheld as constituting cabinet confidences. Since no subject-matter details were included in the agendas, the commissioner concluded that section 69 had been improperly applied. The mere fact that members of cabinet met at a certain date and time does not, in the commissioner's view, constitute a cabinet confidence.

### Recommendations

For the foregoing reasons, the Information Commissioner concluded that the RCMP's decision to withhold the requested records in their entirety was unjustified. He recommended that the agendas be disclosed with the exception of information of a private character, such as medical appointments, family events and private receptions.

The RCMP Commissioner refused to accept the Information Commissioner's recommendations. With the consent of the requester, the Information Commissioner will apply to the Federal Court of Canada for a review of the RCMP's refusal to disclose the requested records.

## Case 3: The Agendas of the Prime Minister Held in the PMO and PCO

### Background

The complaint arose from the Privy Council Office's (PCO) responses to six access requests for former Prime Minister Chrétien's agendas. Each request covered a different period of time; collectively, they covered the period from January 1994, to June 25, 1999. With respect to five of the requests, PCO informed the requester that it held no agendas. PCO did not inform the requester that the requested agendas were held by the Prime Minister's Office (PMO) – but that is where they were held.

With respect to one request, most of the relevant records were held in the PMO, but some were also held in the office of the then Clerk of the Privy Council, Mel Cappe. In its response to this request, PCO refused to confirm or deny whether it held any agendas saying only that if it did, they would qualify for exemption as the Prime Minister's personal information.

After the complaint was made to the Information Commissioner, and the investigation began, PCO clarified its reasons for refusal to disclose the requested agendas. With respect to the agendas held in the PMO, the PCO position was that they were not subject to the right of access because only the PCO, not the PMO, is subject to the *Access to Information Act*.

With respect to the agendas found in the PCO (which were clearly subject to the right of access), the refusal to disclose was based on subsection 19(1) of the Act, in order to protect the privacy of the Prime Minister.

It was not until much later in the investigation that PCO invoked section 17 of the Act, arguing that disclosure of the agendas, in whole or in part, could

reasonably be expected to threaten the safety of the former Prime Minister and his protective detail. PCO also took the position that disclosure of any part of former Prime Minister Chrétien's agendas would pose a threat to the safety of Prime Minister Martin.

Some portions of the agendas were also claimed to constitute cabinet confidences which would be excluded from the right of access under section 69 of the Act.

During the investigation, PCO ceased reliance on the provision in the Act pursuant to which it had refused to confirm or deny that PCO held some copies of the Prime Minister's agendas.

### Legal Issues

1. Are the agendas of the Prime Minister, which are held on the premises of the PMO, under the control of the PCO for the purposes of the right of access set out in section 4 of the *Access to Information Act*?

2. If so, may the agendas, in whole or in part, be exempted or excluded from the right of access under sections 19 (privacy), 17 (safety of individuals) or 69 (cabinet confidences) of the Act?

3. Are the agendas of the Prime Minister, which were held in the PCO at the time of the request, exempt from the right of access, in whole or in part, under sections 19, 17 or 69 of the Act?

### Findings and Recommendations

With respect to the first issue, the Information Commissioner concluded that the agendas held in the PMO were under the control of the PCO for the purposes of section 4 of the Act. He also concluded that the Prime Minister is an officer of the PCO. In coming to those conclusions, the commissioner assessed the same factors described previously in case summary #1.

With respect to the second and third issues, the commissioner concluded that section 17, 19 and 69 had been improperly invoked. In this regard, he relied on the same analysis as described in case summary #2.

### Records Management and Process Concerns

The investigation determined that the agendas of the former Prime Minister were not maintained in a manner which reflected their status and importance as records of archival importance to Canada.

The commissioner found that there were no procedures in place or followed to ensure that accurate and complete agendas for each day were created, and archived for eventual, mandatory transfer to the National Archives. Thus, he concluded the existing version of the agendas of the former Prime Minister is inaccurate and incomplete. Since prime ministerial agendas are historically significant, created and maintained at taxpayer expense and concern official functions, the commissioner found these shortcomings in records management practices to be profoundly troubling.

### Recommendations

For all these reasons, the Information Commissioner recommended to Prime Minister Martin that the requested agendas be disclosed, subject only to exemptions to protect entries unrelated to the prime ministerial functions of the former Prime Minister. The commissioner also recommended that a plan for the proper management of prime ministerial agendas be developed with the National Archivist of Canada and the Information Commissioner.

Prime Minister Martin refused to accept the commissioner's recommendations. Thus, with the consent of the requester, the commissioner will ask the Federal Court of Canada to review the refusal by PCO to disclose the requested records.

## Case 4: Records Held in the Office of the Minister of National Defence Concerning Senior Level Committee Meetings

### Background

The complaint arose from the responses by the Department of National Defence (ND) to requests from two individuals for access to records prepared for, or emanating from, so-called "M5" meetings. "M5" was a recurring meeting involving the then Minister of Defence Art Eggleton and five other officials (Chief of Defence Staff, Deputy Minister, Executive Assistant, Director of Operations and Director of Communications).

In response to both requests, ND denied having any records relevant to the requests. One requester complained to the Information Commissioner, the other did not. However, once the Information Commissioner learned that the same response had been given to two requesters, the commissioner investigated both responses.

During the investigation, many hundreds of records relevant to the access requests were uncovered. Some 650 records were found in the minister's office. These included: notes taken at M5 meetings by the minister's exempt staffers; agendas; and scheduling records. Some 750 records were found elsewhere in ND including: briefing documents, charts, maps, satellite images and reports.

During the investigation, ND processed and released (subject to exemptions) all M5 records which were located, except for the records which were located in the former minister's office. The commissioner found that all the exemptions applied to the released records were justified. With respect to the M5 records found in the minister's office, ND took the position that they were not subject to the right of access.

In ND's view, although the Department of National Defence is subject to the Act, the office of the Minister of National Defence is not a component part of ND and, hence, is not subject to the Act.

### Issues

1. Were the false answers intentional?
2. Were the M5 records which were held in the minister's office under the control of ND for the purposes of the right of access set out in section 4 of the *Access to Information Act*?
3. If so, do any exemptions or exclusions apply to justify a refusal to disclose the requested records?
4. Was the management of M5 records appropriate?

### Findings

#### Issue #1

The false answers to the access requests resulted, in the commissioner's view, from inaccurate and misleading information about the M5 process being given to the department's access to information professionals by the offices of the Minister, Deputy Minister and Chief of Defence Staff. As well, the commissioner attributed the false answers to the failure by the department's access to information professionals to play an appropriate challenge function. Given the role, composition and frequency of M5 meetings, the commissioner found that there should have been a very high degree of skepticism in the access to information unit concerning the "no records" responses it received from the senior officials.

### Issue #2

The commissioner concluded that the M5 records held in the minister's office were under the control of ND for the purposes of the right of access. In coming to that conclusion, he took into account the factors discussed in case summary #1.

### Issue #3

The commissioner agreed that all exemptions and exclusions put forward by ND, in respect of the records held in the minister's office, were justifiable. For example, the commissioner agreed that the notes taken at the meeting by exempt staff members qualified for exemption under section 21, as accounts of "consultations or deliberations involving officers or employees of a government institution, a minister of the Crown or the staff of a minister of the Crown."

### Issue #4

During this investigation, it became clear that there were serious shortcomings in the state of knowledge of M5 members about records retention and disposition rules and about the basics of good records management practices. First, information was destroyed in contravention of the *National Archives Act*. In particular, some agendas of M5 meetings were disposed of by M5 members immediately after the meetings on the mistaken assumption that the records were transitory and, hence, covered by the National Archivist's blanket authorization for destruction of transitory records. In fact, agendas would only qualify as transitory if they were permanently recorded and preserved in another record such as M5 meeting minutes. Since no minutes were kept, the agendas were not "transitory" and at least one copy should have been preserved.

Second, notes taken at M5 meetings were wrongly considered "personal" and some were destroyed without authorization of the minister or the National Archivist. None of the notes were included in properly indexed and accessible records systems. This shortcoming in knowledge and practice is surprising in light of the fact that Treasury Board has issued government-wide guidance on the proper treatment of notes taken at work. The guidance is contained TBS Implementation Report No.67, September 17, 1999. In fact, Appendix B to the IR is devoted to explaining the meaning of "transitory records" and a number of examples or scenarios are included. Scenario E reads as follows:

"You keep a notebook as an ongoing record and reminder of your daily activities. The notebook contains information related to meetings and presentations you have attended as well as information; your lunch dates and dentist appointments. Any information in the notebook that contributes to the

documentation of a program or activity should be copied to the departmental record in a timely manner. Once that has been done, you may dispose of the notebook at your discretion. If the notebook contains information relevant to an Access to Information request received prior to its disposal, it must be included in the records reviewed for responding to the request."

Third, records associated with M5 should have been tracked to show their connection with M5. For archival and accountability purposes, good records management practices require not only that records be kept (we know these records exist in indexed files), but that the use of the records (i.e. for discussion at M5) be tracked and recorded.

Fourth, inadequate records were kept to document the decisions, considerations and activities of M5. Government information management policy, and the very traditions of public service, require that adequate records be kept to document government decisions, considerations and actions. For example, the most recent version of the government's *Policy on the Management of Government Information (May 1, 2003)* is not restricted to government institutions as described in the *Access to Information Act*. Rather, the policy applies to the Government of Canada as a whole as is clear from its "Policy Objective" and definition of "government information". The policy makes it clear that there is an obligation, inter alia, to create the records necessary to:

> "document decisions and decision making processes to account for government operations, reconstruct the evolution of policies and programs, support the continuity of government and its decision-making, and allow for independent audit and review." (paragraph 2.2(d))

The policy also makes clear that there is an obligation on government to:

> "manage information regardless of its medium or format, to ensure its authenticity, accuracy, integrity, and completeness for as long as it is required by the *National Archives Act, National Library of Canada Act, Privacy Act, Access to Information Act*, specific departmental statutes, and other laws and policies." (paragraph (e), p. 3)

The commissioner expressed the view that the very notions of good, accountable governance presuppose the creation and maintenance of adequate, accurate records. Certainly, the whole scheme of the *Access to Information Act* depends on records being created, properly indexed and filed, readily retrievable, appropriately archived and carefully assessed before destruction to ensure that valuable information is not lost. So, too, is our ability as a nation to preserve, celebrate and learn from our history. And, of course, good decision-making by government presupposes the existence of a well-documented body of precedent and expertise.

The commissioner concluded that, at a minimum, the following records should have been generated and maintained as part of the support for M5 meetings:

1) Agendas

2) Minutes

3) Records of decision

4) Records of documents used and tabled

5) Records of attendees

The evidence of General Baril, then Chief of the Defence Staff, supports the view that such record-keeping would not have interfered with the informal, ad hoc nature of M5. In this regard, General Baril testified:

**Q.:** "There are two things, General, I would like to ask you as we finish. The practice that seems to have developed around M5 of keeping it very informal and not having a written agenda, not having any notation of subject matters at all, what is your personal feeling about the prudence of that approach?

**A.:** That's a bit of a loaded – no, interesting question. On one side, politicians are politicians. And I think if I want to keep this very open-minded exchange between me, and the Minister and the DM, I think we've got to be…Now, I personally understand.

On the other hand — and I think you suggested the last time that we met here for record purposes — it would be quite easy to have a system in place to make it easier to track for the population of Canada, for the history of our nation, where are we going in the decision-making process, because there are some pretty difficult decisions that will start, originate or finish in those meetings. And it would be much easier to track in five years, or two years, or 20 years from now how it happened. A fairly easy system could be put in place without creating any document, or not very many.

But I personally feel that the Minister's office should be the lead and should tell us to do that. He runs the department. He is accountable to the Government of Canada. And if it would be his choice to have an easier access to what is going up there, according to the law of the land — I'm not a specialist in the law of the land — probably an easy system could be put in place."

### Recommendations

In light of the foregoing, the Information Commissioner made recommendations to the Minister of National Defence, including:

1. the M5 records held in the minister's office be disclosed, subject to applicable exemptions and exclusions;

2. ND's access to information professionals be given direction concerning their challenge and follow-up role to ensure proper searches; and

3. ND follow the government's information management policy for all its senior level meetings and committees, including the preparation of agendas, minutes and ensuring paper flow tracking.

The minister refused to accept the recommendations and, with the consent of the requester, the commissioner has asked the Federal Court to review the minister's decision to refuse requested records.

Regrettably, there is no jurisdiction for the Federal Court to review the minister's refusal to follow the government's records management policy for the future. The refusal cries out for review by the President of Treasury Board, taking into account his obligation under paragraph 70(1)(a) of the Act to:

> "cause to be kept under review the manner in which records under the control of government institutions are maintained and managed to ensure compliance with the provisions of this Act and the regulations relating to access to records."

ND's refusal to agree to create and maintain appropriate records should also be taken up by Parliament.

### Cumulative Index of Case Summaries

A cumulative index of Annual Report Case Summaries from 1993-94 is available on request or at the Commissioner's website: **www.infocom.gc.ca**.

# CHAPTER V
# LEGAL SERVICES

## The *Access to Information Act* in the Courts

## A. The Role of the Judiciary

A fundamental principle of the *Access to Information Act*, set forth in section 2, is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. The commissioner's office and the Federal Court of Canada are the two levels of independent review provided by the law.

Requesters dissatisfied with responses received from government to their access requests first must complain to the Information Commissioner. If they are dissatisfied with the results of his investigation, they have the right to ask the Federal Court to review the department's response. If the Information Commissioner is dissatisfied with a department's response to his recommendations, he has the right, with the requester's consent, to ask the Federal Court to review the matter. This year, the Information Commissioner filed four new applications for review (section 42).

This reporting year, the commissioner's office investigated 1,140 complaints. 104 cases could not be resolved to the commissioner's satisfaction and these resulted in four new applications for review being filed by the commissioner (101 cases concerned the same matter, i.e. disclosure of the 1911 census and were consolidated into one application for review). Eight applications for court review were filed by dissatisfied requesters (section 41). Third parties opposing disclosure filed 17 applications (section 44). Individuals or the Crown may ask the Federal Court to judicially review pursuant to the *Federal Court Act* alleged excesses of jurisdiction by the commissioner in the conduct of his investigations. In this reporting year, 22 applications were initiated against the Information Commissioner by the Crown, certain witnesses and other individuals.

### Court Decisions Issued in Access Litigation

This year, with respect to access litigation, the Federal Court of Canada issued 17 decisions, the Federal Court of Appeal issued 2 decisions and the Supreme Court of Canada granted leave to appeal in one case. Summaries follow of the decisions in which the Information Commissioner is or was a party.

# B. The Commissioner in the Courts

## I. Cases Completed

***The Information Commissioner of Canada* v. *Transportation Accident Investigation and Safety Board, Nav Canada and the Attorney General of Canada***, 2005 FC 384, Court files T-465-01, T-888-02, T-889-02, T-650-02, Snider J., March 18, 2005

### Nature of Proceedings

There were four (4) applications for judicial review brought pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act* (the "ATIA").

### Factual Background

The Information Commissioner sought judicial review of the decisions of the Executive Director of the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board (hereinafter, the "TSB") to refuse to disclose requested records. In addition, the Information Commissioner sought an order declaring that subsection 9(2) of the *Radiocommunication Act*, R.S.C. 1985, c. R-2, infringes paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The records at issue consist of tapes and transcripts of communications between air traffic control and aircraft personnel ("ATC communications") with respect to the provision of aeronautical services in relation to four separate airplane collisions or crashes, namely the Clarenville Occurrence (T-465-01), the Penticton Occurrence (T-650-02), the Fredericton Occurrence (T-888-02), and the St. John's Occurrence (T-889-02). ATC communications are merely an exchange of information related to the provision of aeronautical services.

In each case, TSB maintained the position that ATC communications are personal information within the meaning of subsection 19(1) of the ATIA and that disclosure of the ATC communications is not warranted under subsection 19(2) of the ATIA. Nav Canada intervened in these applications to raise and argue third-party exemptions pursuant to paragraphs 20(1)(b) and (d) of the Act. More specifically, Nav Canada argued that the ATC communications either fit the criteria in paragraph 20(1)(b), either as commercial or technical information, or are records the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party.

### Issues Before the Court

The issues as defined by the court are as follows:

1) Do ATC communications constitute "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act*, thus preventing disclosure under subsection 19(1) of the ATIA?

2) Did the TSB err in determining that disclosure of the ATC communications was not warranted by subsection 19(2) of the ATIA?

3) Does subsection 20(1) of the ATIA prohibit the disclosure of ATC communications?

4) Can the personal information in the ATC communications reasonably be severed from the remaining information pursuant to section 25 of the ATIA?

5) Does subsection 9(2) of the *Radiocommunication Act* infringe paragraph 2(b) of the Charter and, if so, is such an infringement justified under section 1 of the Charter?

### Findings

The court refused to determine the constitutional issue and did not address the section 20 exemption. The court found against the Information Commissioner on the remaining issues. A summary of the reasons is available on request or at **www.infocom.gc.ca**.

### Outcome

The four (4) applications for review were dismissed.

### Future Action

The Information Commissioner is appealing Madam Justice Snider's decision.

***The Attorney General of Canada et al. v. Information Commissioner of Canada***, Court files T-984-04 to T-990-04, T-992-04 to T-1002-04

### Nature of Proceedings

These proceedings involved eighteen (18) applications for judicial review, brought by the Attorney General of Canada and various government officials (hereinafter, "the government"), against the Information Commissioner, under section 18.1 of the *Federal Courts Act*, for an order, *inter alia*, declaring that the Information Commissioner (and/or his delegate) lacks jurisdiction to make certain confidential orders, and quashing those confidentiality orders issued.

### Factual Background

The within applications for review have their background in that portion of the proceedings adjudicated by the Federal Court in Canada (*Attorney General et al.*) v. Canada (*Information Commissioner*) 2004 FC 431, on the issue of the Information Commissioner's jurisdiction to impose confidentiality orders on witnesses appearing before the Information Commissioner's delegate during the course of investigations carried out under the ATIA (the Group B – "Confidentiality Order Applications"). As reported in the 2003-04 annual report of the Information Commissioner, at pages 9 –13, on this issue, Justice Dawson held that the imposition of confidentiality orders is a procedure which the commissioner may follow when exercising his power to compel persons to give evidence. Yet, Justice Dawson held that the particular orders issued in that case were overly broad, in that they went further than was reasonably necessary in order to achieve the commissioner's objects and therefore infringed upon the witnesses' rights to freedom of expression enshrined in paragraph 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedom.

In accordance with Justice Dawson's ruling, the Information Commissioner, on April 23, 2004, issued new confidentiality orders to: Bruce Hartley, Art Eggleton, Emechete Onuoha, Merribeth Morris, Randy Mylyk, Sue Ronald, Mel Cappe, Judith Mooney and George Young. These confidentiality orders were more limited in scope.

On May 20, 2004, the Attorney General of Canada and those witnesses to whom confidentiality orders had been reissued, filed some 18 applications for judicial review against the Information Commissioner seeking to have the new confidentiality orders quashed.

By July 22, 2004, the Office of the Information Commissioner had completed the fact-gathering phase of his investigations into complaints arising from requests for the (former) Prime Minister's agendas; the (former) Minister of Transport's agendas; and records pertaining to the M5. The Information Commissioner's delegate therefore terminated the confidentiality orders issued to the above-noted witnesses.

### Outcome

Thereafter, on August 19, 2004, the Attorney General of Canada and witness applicants discontinued the 18 judicial review applications against the Information Commissioner on the basis that the applications were moot.

*The Attorney General of Canada et al.* v. *Information Commissioner of Canada*, Court files T-589-04 and T-1076-04

### Nature of Proceedings

This was an application for judicial review of the decision of the Information Commissioner's delegate to issue a confidentiality order binding on legal counsel for the National Archivist and the Chief Statistician.

### Factual Background

The Information Commissioner received some 90 complaints by requesters who had sought access to the 1911 Census of Canada returns. Statistics Canada had refused to disclose the records on the ground that they were exempt pursuant to section 24 of the *Access to Information Act* and section 17 of the *Statistics Act*. In the course of carrying out his investigation, the Deputy Information Commissioner received oral testimony from both the National Archivist and the Chief Statistician. The two witnesses appeared before the Deputy Information Commissioner accompanied by counsel who also represented the Attorney General of Canada. The Deputy Information Commissioner requested that counsel sign an undertaking to keep the questions asked, answers given, and exhibits used during the interview confidential except with the client's authorization. The purpose of the undertaking was to give the witnesses the opportunity to give evidence in private and out of the presence of their superiors. Counsel signed the undertaking.

The Attorney General of Canada then brought an application for judicial review, seeking declarations that the Information Commissioner's delegate erred in the exercise of his discretion to issue the confidentiality orders, and a declaration that the Information Commissioner's delegate exceeded his jurisdiction in seeking to obtain undertakings from counsel.

### Outcome

The Information Commissioner subsequently reported to the Minister of Industry (the minister responsible for Statistics Canada) the results of his investigation into the 90 complaints. Given that the report referred extensively to the testimony of the National Archivist and the Chief Statistician, the Deputy Information Commissioner was of the view that the two confidentiality orders were no longer necessary. Consequently, counsel was released from the undertakings in the confidentiality orders. As a result, the Attorney General discontinued the judicial review applications.

***Sheldon Blank* v. *The Information Commissioner of Canada***, T-2324-03, Federal Court, Layden-Stevenson, J., May 27, 2004 (see annual report 2003-04, p. 59 for further details)

### Factual Background

The applicant, Sheldon Blank, brought an application for a mandamus order on December 9, 2003, asking that the Information Commissioner be required to issue his report to the applicant pursuant to section 37 of the *Access to Information Act*. The applicant was of the view that his complaint had not been investigated and reported on in a timely manner.

Before the matter was heard, Mr. Blank was sent a report of the results of the commissioner's investigation.

### Outcome

The application was dismissed by Madam Justice Layden-Stevenson on May 27, 2004, as being moot.

***Sheldon Blank* v. *The Information Commissioner of Canada***, Court file T-1623-04 Federal Court, O'Reilly, J., March 1, 2005

### Nature of Proceeding

This was an application by the Information Commissioner to strike the applicant's application for an order in the nature of mandamus on grounds of mootness.

### Factual Background

The applicant, Sheldon Blank, brought an application for a mandamus order in an effort to require the Information Commissioner to issue his report to the applicant pursuant to section 37 of the *Access to Information Act*. The applicant submits that his complaint had not been reported on in a timely manner. The Information Commissioner supplied the applicant with that report on February 15, 2004, rendering the application for mandamus moot and brought an application to strike on grounds of mootness. The applicant urged the court to hear and decide his application nonetheless.

### Issue Before the Court

Should the court exercise its discretion to hear a matter that has become moot?

### Findings

The court's reasons are summarized at **www.infocom.gc.ca**.

### Outcome

The Information Commissioner's motion to strike was allowed without costs.

## II. Cases in progress - Commissioner as Applicant/Appellant

***The Information Commissioner* v. *The Minister of Industry*** (Court files T-53-04, T-1996-04 and T-421-04) Federal Court (See annual report 2003-04, p. 53 for more details)

### Nature of Proceedings

This was a motion by the respondent Minister of Industry to strike the Information Commissioner's applications for review of government refusals to disclose requested records.

### Factual Background

At issue in the two underlying applications was the refusal of the Minister of Industry to disclose individual census returns to a large number of requesters. The census records for the years 1911, 1921, 1931, and 1941 were sought.

In the first application, a number of genealogists sought disclosure of the 1911 census records for various regions of Canada. After receiving complaints from 97 requesters, the Information Commissioner investigated the refusals and recommended that the Minister of Industry disclose the records. The minister refused disclosure on the ground that the confidentiality provisions in the *Statistics Act* precluded disclosure. The Information Commissioner brought an application for judicial review.

In the second application, the Algonquin Nation Secretariat sought the disclosure of the 1911, 1921, 1931 and 1941 census records for the purpose of preparing statements of claim for submission to the federal Comprehensive Claims Policy. The Information Commissioner investigated and recommended that the records be disclosed pursuant to paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* and section 35 of the *Constitution Act, 1982*. The minister refused disclosure on the ground that the confidentiality provisions in the *Statistics Act* precluded disclosure of the records to anyone, regardless of the purpose for which the records were sought.

### Issue Before the Court

The sole issue before the court was whether the applications should be struck as having no chance of success on judicial review.

### Outcome

After a half-day of oral argument, counsel for the respondent conceded that the respondent could not meet the burden of showing that the applications were "bereft of any chance of success" and indicated a willingness to abandon the motion. A schedule for the remaining steps in the litigation was agreed to by the court and the applications will likely be heard in the fall of 2005.

***The Information Commissioner* v. *The Minister of Transport***, Court file T-55-05

### Nature of Proceeding

This is an application for review under section 42 of the *Access to Information Act* in relation to the Minister of Transport Canada's refusal to disclose "an electronic copy of the CADORS [Civil Aviation Daily Occurrence Reporting System] database table(s)" being information requested under the ATIA.

### Factual Background

On June 12, 2001, a request was made under the ATIA for access to "an electronic copy of the CADORS database table(s) which track(s) aviation occurrences; a paper printout of the first 50 records, a complete field list, and information on any codes needed to interpret data in the tables". The CADORS is a national database consisting in 2001 of approximately 36,000 safety reports of aviation "occurences" and is compiled by Transport Canada who receives these reports from a variety of sources including Nav Canada, the Transportation Safety Board and aerodromes.

On August 9, 2001, Transport Canada responded by providing the requester with a copy of the record layout (which lists the fields of information found in the CADORS database), but otherwise refused to provide the requested records in its entirety. Initially, this access refusal was based on the contention that the database could not be severed and reproduced. Subsequently, during the course of the Information Commissioner's investigation, Transport Canada acknowledged that the database could, in fact, be copied, and, if necessary, severed. Still, Transport Canada withheld 33 of the 51 fields of information which comprise the CADORS database based on subsection 19(1) of the Act (the "personal information" exemption).

Transport Canada has conceded that the information in and of itself does not constitute personal information, yet it maintains that the release of CADORS information would amount to disclosure contrary to subsection 19(1) of the Act because of what is referred to as the "mosaic-effect" (a concept used in relation to information pertaining to security and intelligence in the context of assessing a reasonable expectation of injury). Specifically, Transport Canada states that it

is possible that CADORS information might be linked with other information publicly available to reveal "personal information" concerning identifiable individuals.

In the Information Commissioner's view, the information contained in the database pertains to aircraft and air occurrences, not individuals, such that section 19 of the ATIA does not apply. The minister has refused to accept the Information Commissioner's recommendation that the requested records be disclosed. On January 14, 2005, the Information Commissioner of Canada filed an application for judicial review of the minister's access refusal.

Both the Information Commissioner and the respondent have filed their affidavit materials in relation to the application.

### Future Steps in the Proceeding

This proceeding will continue before the Federal Court, and results will be reported in next year's annual report.

***The Information Commissioner* v. *The Minister of National Defence***, Court file T-210-05

### Nature of Proceedings

This is an application for judicial review, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*, for a review of the refusal by the Minister of National Defence to disclose records requested under the ATIA pertaining to "M5 meetings" for 1999.

### Factual Background

See the summary at pages 44 to 49.

### Future Steps in the Proceeding

Documentary evidence in support of the application for review has yet to be filed. The Information Commissioner will report the results and/or progress of these proceedings in next year's annual report.

***The Information Commissioner of Canada* v. *Minister of Environment***, T-555-05, Federal Court

### Nature of Proceeding

The Information Commissioner brought an application for judicial review on March 24, 2005, with the consent of Ethyl Canada Inc. with respect to Environment Canada's refusal to disclose records requested under the Act.

Disclosure of these records or portions thereof was at issue in a previous related proceeding before the Federal Court (see pages 15-16 of the 2002-03 annual report for further details).

### Factual Background

On September 22, 1997, Ethyl Canada sought access to discussion papers, the purpose of which was to present background explanations, analyses of problems or policy options to the Queen's Privy Council for Canada for consideration by the Queen's Privy Council for Canada in making decisions with respect to Methylcyclopentadienyl Manganese Tricarbonyl (MMT).

### Issues Before the Court

1) Did the respondent err in relying upon paragraphs 21(1)(a) and (b) of the Act to exempt from disclosure information falling within the ambit of paragraph 69(3)(b) of the Act?

2) By relying on paragraphs 21(1)(a) and (b), did the respondent re-cloak in 20 years of secrecy information covered by paragraph 69(3)(b) of the Act? However, paragraph 69(3)(b) provides that such information must be disclosed forthwith upon the making public of the decision to which it relates or, if the decision is not made public, four years after the decision is made.

This matter is ongoing.

## III. Cases in Progress - The Commissioner as Respondent in Federal Court

***The Attorney General of Canada and Mel Cappe* v. *Information Commissioner of Canada***, Court file A-223-04

### Nature of Proceedings

This is an appeal of Madam Justice Dawson's March 25, 2004, decision in *The Attorney General of Canada et al.* v. *The Information Commissioner of Canada*, 2004 FC 431 on the Group E – "Solicitor-Client Application", an application commenced under section 18.1 of the *Federal Courts Act*. In the Group E - proceeding, Justice Dawson dismissed an application by the Attorney General of Canada and Mel Cappe against the Information Commissioner for: i) a declaration that the Information Commissioner lacks jurisdiction to require the production of certain documents alleged to be the subject of solicitor-client privilege; and ii) an order of certiorari, quashing the Information Commissioner's order which compelled the production of one document asserted to be subject to solicitor-client privilege.

Note: The case, *The Attorney General of Canada et al.* v. *The Information Commissioner of Canada*, 2004 FC 43, has been reported in a number of earlier annual reports to Parliament, most recently in the Information Commissioner's 2003-04 annual report, at pages 9 –13.

### Factual Background

In the course of investigating six complaints concerning the head of the Privy Council Office's responses to access requests for copies of the former Prime Minister's daily agendas for the fiscal or calendar years 1994 to June 25, 1999, the Information Commissioner served Mel Cappe, then Clerk of the Privy Council, with a subpoena *duces tecum*, which required that Mr. Cappe attend to give evidence before the commissioner's delegate and to bring with him certain records.

In response, Mr. Cappe declined to provide the Office of the Information Commissioner with eleven documents, which Mr. Cappe identified as being responsive to the subpoena *duces tecum*. Instead, the Information Commissioner was provided with a general description of the 11 documents. The basis upon which the documents were withheld from the Information Commissioner (and only a description was given) was the government's assertion that the 11 documents were protected by solicitor-client privilege and therefore not subject to the Information Commissioner's *prima facie* right of review.

Despite the claim of solicitor-client privilege, the Information Commissioner ordered the production of one of the eleven documents. According to this document's description, its purpose was to determine how to respond to one of the access requests then being investigated by the Information Commissioner's office.

In response to the order of production, Mr. Cappe produced the record to the Information Commissioner's delegate. Meanwhile, however, the government and Mr. Cappe commenced a judicial review proceeding against the Information Commissioner wherein they sought: a) a declaration from the Federal Court that all eleven documents identified as responsive to the subpoena *duces tecum* were subject to solicitor-client privilege and that the Information Commissioner, as a result, lacked the jurisdiction to compel these documents' production; and b) an order of *certiorari* which would quash, after the fact, the Information Commissioner's order to compel the one document which he had ordered to be produced.

This application *inter alia* was determined by the Federal Court on March 25, 2004. Here, Madam Justice Dawson held that subsection 36(2) of the ATIA provides the Information Commissioner with a *prima facie* right of access to documents that are protected by solicitor-client privilege. In doing so, she rejected the Crown's argument for a restrictive interpretation which would have required the Information Commissioner to establish that the production of the document was absolutely necessary for the Information Commissioner's investigations prior to his ordering that it be produced. Such a restrictive interpretation, Justice Dawson concluded, was inconsistent with Parliament's clear language, set out in the Act. In support of her ruling, Justice Dawson pointed *inter alia* to: the scheme of the Act, in general, and its overarching mandate of independent review; the clear words of Parliament as set out in subsection 36(2) of the Act. In addition, Justice Dawson noted that the production of privileged material to the Information Commissioner does not compromise privilege and that the issue had already been addressed by the Federal Court of Appeal in the *Ethyl* case, *Canada (Information Commissioner)* v. *Canada (Minister of Environment)* (2000), 187 D.L.R. (4th) 127 (F.C.A), (Court of Appeal file A-761-99), leave to appeal to S.C.C. dismissed, (2000) S.C.C. file 27956.

In this appeal, the Attorney General and Mel Cappe challenge Justice Dawson's decision contending *inter alia* that the Information Commissioner is required to establish absolute necessity prior to compelling the production of records during the course of his in camera investigation which are asserted to be the subject of solicitor client-privilege.

### Issues Before the Court

Whether the Application Judge correctly interpreted subsection 36(2) of the Act, given:

1) the clear wording of subsection 36(2) of the Act;

2) the public policy goals sought to be achieved by Parliament in the Act and the role of the Information Commissioner; and

3) that the relevancy of the document in issue to the investigation being carried out by the Information Commissioner is a matter for determination by the Information Commissioner.

### Future Steps in the Proceeding

A date for the hearing of the appeal has been set for May 4, 2005. The outcome of these judicial proceedings will be reported in next year's annual report.

***Francis Mazhero* v. *The Information Commissioner of Canada***, T-313-04, Federal Court

On March 12, 2004, the applicant Mazhero filed a notice of application under section 18.1 of the *Federal Courts Act* in which he sought an order in the nature of *certiorari*, *mandamus* and declaratory relief against the Information Commissioner of Canada. The sole relief claimed was against the Information Commissioner. The application arose from the applicant's access request under the *Privacy Act*, and his subsequent complaint to the Privacy Commissioner. Accordingly, the applicant improperly initiated this application for review against the Information Commissioner. Given, *inter alia*, that the sole relief claimed by the applicant was against the Information Commissioner and that reviews under section 18.1 are not applicable to purely administrative decisions made by the commissioner within the lawful exercise of his discretion under the *Access to Information Act*, the commissioner brought a motion to strike the application in its entirety on the basis that it was bereft of any chance of success or to remove the Information Commissioner as a party.

The Information Commissioner subsequently brought an amended motion to strike the application for judicial review in accordance with the order of Mr. Justice Rouleau, dated June 17, 2004. Prothonotary Milczynski has reserved judgment after hearing the motion on December 14, 2004.

***Matthew Yeager* v. *The Information Commissioner of Canada***, T-1644-04, Federal Court

On September 9, 2004, the applicant Yeager filed a notice of application under section 18.1 of the *Federal Courts Act* in which he sought relief against the Information Commissioner of Canada. The application arose from two access requests under the *Access to Information Act*, both dated November 29, 2002. One request was made to the National Parole Board ("NPB"). The second was directed to Correctional Service Canada ("CSC"). On July 22, 2004, and August 25, 2004, the Information Commissioner reported to the applicant the results of his investigations, namely, that in the commissioner's view, the applicant's complaints were not well-founded.

It was the Information Commissioner's position that the application is without merit and ought to be summarily dismissed for the following reasons: 1) a comprehensive alternative scheme has been provided for by Parliament for judicial review of the government institution's refusal to disclose records requested under the Act; 2) the commissioner's recommendation is not amenable to judicial review; and 3) the remedies sought are unavailable against the Information Commissioner. No judgment has yet been rendered by the court in this matter.

## IV. The Information Commissioner as an Intervener

***The Attorney General of Canada* v. *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd.* and *The Information Commissioner of Canada*** 2004 FCA 171, T-161-03, Federal Court of Appeal, Desjardins J.A., Nadon J.A., Pelletier J.A., reasons for judgment by Nadon J.A., April 30, 2004

### Nature of Proceedings

This was an appeal brought by the Attorney General of a decision of the Application Judge which allowed a third party, Heinz, to raise an exemption other than section 20 in the context of a proceeding brought pursuant to section 44 of the *Access to Information Act*. The Information Commissioner sought and obtained intervenor status for the purpose of the hearing of the appeal.

### Factual Background

On June 16, 2000, a request for information was made to the Canadian Food Inspection Agency (hereinafter "CFIA"). Pursuant to section 27 of the ATIA, CFIA advised the third party, Heinz, of its intention to disclose information requested under the *Access to Information Act* and, after receiving representations from Heinz, informed Heinz of its intention to disclose requested records, subject to certain redactions.

In turn, Heinz applied for judicial review of CFIA's decision to release the requested records pursuant to section 44 of the ATIA. In its notice of application, the sole exemption raised by Heinz was the purported application of section 20 of the ATIA. Subsequently, and after obtaining a broad confidentiality order, Heinz made written and oral arguments raising, in addition to section 20, the personal information exemption found at section 19.

The Application Judge concluded that portions of the records intended to be disclosed be redacted based on subsection 20(1) of the Act. However, more notable is the Application Judge's conclusion that a third party can invoke section 19 as a basis for refusal within the context of a section 44 proceeding. In reaching this conclusion, the Application Judge reasoned that the decision in *Siemens Canada Ltd.* v. *Canada (Minister of Public Works and Government Services)* (2002), 21 C.P.R. (4th) 575 (F.C.A.) was binding.

### Issues Before the Court

At issue is whether a third party, within the meaning of the *Access to Information Act*, may raise an exemption other than subsection 20(1) within the context of section 44 application for judicial review.

Likewise, at issue is a novel argument raised at the hearing of the appeal, namely that the Federal Court of appeal is bound by the principle of *stare decisis* to its previous ruling in *Siemens Canada Ltd.* v. *Canada (Minister of Public Works and Government Services)* (2002), 21 C.P.R. (4th) 575 (F.C.A.).

#### Findings

See the summary of reasons at **www.infocom.gc.ca**.

#### Outcome

The Court of Appeal dismissed the Attorney General's appeal with costs.

#### Action Taken

The Attorney General of Canada has sought and successfully obtained leave to appeal to the Supreme Court of Canada on December 17, 2004 (SCC file 30417). The Information Commissioner has been granted leave to intervene in this appeal.

## C. Legislative Changes

### Changes Affecting the *Access to Information Act*

The Government public Bill C-11 (37th Parliament, 3rd session), entitled *An Act to give effect to the Westbank First Nation Self-Government Agreement*, received royal assent on May 6, 2004 [Statutes of Canada, 2004, c. 17], and will come into force on April 1, 2005. This bill will replace subsection 13(3) of the *Access to Information Act* by the following:

> Definition of "aboriginal government"
> 13.(3) The expression "aboriginal government" in paragraph (1)(e) means
> a) Nisga'a Government, as defined in the Nisga'a Final Agreement given effect by the *Nisga'a Final Agreement Act*; or
> b) the council, as defined in the Westbank First Nation Self-Government Agreement given effect by the *Westbank First Nation Self-Government Act*.
> (section 16)

The Government public Bill C-14, entitled *An Act to give effect to a land claims self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make amendments to other Acts*, received royal assent on February 15, 2004, and will come into force on proclamation, except for sections 107 to 110. This bill will replace subsection 13(3) of the *Access to Information Act* by the following:

Definition of "aboriginal government"
13.(3) The expression "aboriginal government" in paragraph (1)(e) means
a) Nisga'a Government, as defined in the Nisga'a Final Agreement given effect by the *Nisga'a Final Agreement Act*; or
b) the Tlicho Government, as defined in section 2 of the *Tlicho Land Claims and Self-Government Act*. (section 97)

Section 97 of this bill has yet to come into force. Once it does, section 107 of the bill provides that on the later of the coming into force of section 16 of the *Westbank First Nations Self-Government Act* (scheduled for April 1, 2005) and section 97 of Bill C-14, subsection 13(3) of the *Access to Information Act* will be replaced by the following:

Definition of "aboriginal government"
13.(3) The expression "aboriginal government" in paragraph (1)(e) means
a) Nisga'a Government, as defined in the Nisga'a Final Agreement given effect by the *Nisga'a Final Agreement Act*; or
b) the council, as defined in the Westbank First Nation Self-Government Agreement given effect by the *Westbank First Nation Self-Government Act*; or
c) the Tlicho Government, as defined in section 2 of the *Tlicho Land Claims and Self-Government Act*. (section 107)

The Government public Bill C-8, entitled *An Act to establish the Library and Archives of Canada, to amend the Copyright Act and to amend certain Acts in consequence*, received royal assent on April 22, 2004 [Statutes of Canada 2004, c. 11], and came into force on May 21, 2004. Section 23 of this bill replaces paragraph 68(c) of the *Access to Information Act* by the following:

a) material placed in the Library and Archives of Canada, the National Gallery of Canada, the Canadian Museum of Civilization, the Canadian Museum of Nature or the National Museum of Science and Technology by or on behalf of persons or organizations other than government institutions. (section 23)

The Government public Bill C-25 (37th Parliament, 2nd Session), entitled *An Act to Modernize Employment and Labour Relations in the Public Sector and to Amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts*, received royal assent on November 10, 2003, and will come into force on proclamation. This bill will amend:

- Subsection 13(3) of the Act by replacing it with the following: the expression "public service of Canada" by "federal public administration", wherever it occurs in the English version. (section 224)

- Subsection 55(3) of the Act by replacing the expression "Public Service" by the expression "public service" wherever it occurs in the English version, other than in the expressions "Public Service corporation", "*Public Service Employment Act*", "Public Service Pension Fund" and "*Public Service Superannuation Act*". (section 225)

The Government public Bill C-8, entitled *An Act to establish the Library and Archives of Canada, to amend the Copyright Act and to amend certain Acts in consequence*, received royal assent on April 22, 2004. Section 22, which came into force on May 21, 2004, replaced paragraph 68(c) of the Act with the following:

> c) material placed in the Library and Archives of Canada, the National Gallery of Canada, the Canadian Museum of Civilization, the Canadian Museum of Nature or the National Museum of Science and Technology by or on behalf of persons or organizations other than government institutions.

## Proposed Changes to the *Access to Information Act*

The Government public Bill C-11, *An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings*, proposes to amend section 16 of the Act by adding the following after subsection (1):

> (1.1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information obtained or prepared by the President of the Public Service Commission under the *Public Servants Disclosure Protection Act*, by a senior officer designated under subsection 10(2) of that Act or by a supervisor to whom a public servant has disclosed a wrongdoing under section 12 of that Act and that is in relation to a disclosure made or an investigation carried out under that Act if the record came into existence less than 20 years prior to the request.

This bill reproduces parts of the previous Government Bill C-25 on the same subject-matter, which died on the Order Paper on May 23, 2004.
(2004, Bill C-11, Section 55; read and referred to Committee October 18, 2004)

The private member's Bill C-276, *An Act to amend the Access to Information Act (Crown corporations and Canadian Wheat Board)*, proposes to make crown corporations and the Canadian Wheat Board subject to the *Access to Information Act*. This will be accomplished by replacing the definition of "government institution" in section 3 of the Act by the following:

"government institution" means any department or ministry of state of the Government of Canada listed in Schedule I, any body or office listed in Schedule I or any Crown corporation as defined in the *Financial Administration Act*, and includes the Canadian Wheat Board.
(2004, Bill C-276, Section 1; received First Reading on November 15, 2004)

### Amendments to Schedules I and II

Schedule I is amended by adding, under the heading *"Other Government Institutions"*, the "Public Health Agency of Canada / Agence de la santé publique du Canada". (Canada Gazette Part II, P.C. 2004-1074, in force September 24, 2004)

The Government public Bill C-6, entitled *An Act to establish the Department of Public Safety and Emergency Preparedness and to amend or repeal certain Acts*, received royal assent on March 23, 2005 [2005, c. 10], and will come in force upon proclamation. Section 9 of this bill will amend Schedule I by striking out, under the heading *"Departments and Ministries of State"* the "Department of the Solicitor General / Ministère du Solliciteur general). Section 10 will further amend Schedule I by adding, under the same heading, the "Department of Public Safety and Emergency Preparedness / Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile".

The Government public Bill C-5, entitled *An Act to provide financial assistance for post-secondary education savings*, received royal assent on December 15, 2004. Once proclaimed into force, section 15 of this bill will amend Schedule II to the Act by striking out the "Department of Human Resources Development Act / Loi sur le ministère du Développement des resources humaines" and the corresponding reference to section 33.5 of that Act. Section 16 will further amend the Act by adding the "Canada Education Savings Act / Loi canadienne sur l'épargne-études" and a corresponding reference to section 11 of that Act.

The Government public Bill C-20, *An Act to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other Acts*, received royal assent on March 21, 2005 [Statutes of Canada, 2005, c. 9]. Once proclaimed, sections 147 and 148 will amend Schedules I and II to the Act respectively. Schedule I will be amended by adding, under the heading *"Other Government Institutions"* the following:

- First Nations Financial Management Board / Conseil de gestion financière des premières nations

- First Nations Statistical Institute/Institut de la statistique des premières nations
- First Nations Tax Commission/Commission de la fiscalité des premières nations.

Schedule II will be amended by adding a reference to the "*First Nations Fiscal and Statistical Management Act/Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations*" and a corresponding reference in respect of that Act to "section 108".

The Government public Bill C-6 (37th Parliament, 3rd Session), entitled *An Act respecting assisted human reproduction and related research*, received royal assent on March 29, 2004. Section 73 of this bill came into force on April 22, 2004, thereby amending Schedule II by adding "*Assisted Human Reproduction Act*" and a corresponding reference to subsection 18(2) of that Act. Section 72, which will amend Schedule I by adding in alphabetical order "*Assisted Human Reproduction Agency of Canada* " under the heading "*Other Government Institutions*", has yet to be proclaimed.

The Government public Bill C-16 (37th Parliament, 3rd Session), entitled "*An Act respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts*, received royal assent on April 1, 2004, and came into force on December 15, 2004. Section 22 of this bill amended Schedule II to the Act by adding a reference to the *Sex Offender Information Registration Act* and a corresponding reference to subsections 9(3) and 16(4) of that Act.

The Government public Bill C-25 (37th Parliament, 2nd Session), entitled *An Act to Modernize Employment and Labour Relations in the Public Sector and to Amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts*, received royal assent on November 10, 2003. Section 246 came into force on November 20, 2003 (Canada Gazette, Part II, SI/2003-178). This section amends Schedule I to the Act by adding, in alphabetical order, "Public Service Staffing Tribunal" under the heading "*Other Government Institutions*". Sections 251 and 252 came into force on April 1, 2004, amending Schedule I by striking out the "Canadian Centre for Management Development" under the heading "*Other Government Institutions*" and by adding, under that same heading, the "Canada School of Public Service". Section 88 has yet to be proclaimed. Upon proclamation, it will amend Schedule I by replacing the reference to "Public Service Staff Relations Board" with a reference to "Public Service Labour Relations Board".

The Government public Bill C-4 (37th Parliament, 3rd session), entitled *An Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in* consequence, received royal assent on March 31, 2004. Section 5 of this bill came into force on May 17, 2004, thus amending Schedule I to the Act by striking out "Ethics Counselor" under the heading "*Other Government Institutions*".

The Government public Bill C-7 (37th Parliament, 3rd Session), entitled *An Act to amend certain Acts of Canada, and to enact measures for implementing the Biological and Toxin Weapons Convention, in order to enhance public safety*, was assented to on May 6, 2004. Section 107 of this bill came into force on May 11, 2004, and thus amended Schedule II to the Act by replacing the reference to "subsections 4.8(1) and 6.5(5)" opposite the reference to the *Aeronautics Act* with a reference to "subsections 4.79(1) and 6.5(5)".

The Government public Bill C-8 (37th Parliament, 3rd Session), entitled *An Act to establish the Library and Archives of Canada, to amend the Copyright Act and to amend certain Acts in consequence*, received royal assent on April 22, 2004. Sections 23 and 24 came into force on May 21, 2004, and amended Schedule I to the Act by striking out the "National Archives of Canada" and the "National Library" under the heading "*Other Government Institutions*" and by adding the "Library and Archives of Canada" under that same heading.

The Government public Bill C-6 (37th Parliament, 2nd Session), *An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts*, received royal assent on November 7, 2003. Sections 78 and 79, once proclaimed, will amend Schedule I by adding under the heading "*Other Government Institutions*" the "Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims/Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations", and Schedule II by adding a reference to the "*Specific Claims Resolution Act/Loi sur le règlement des revendications particulières*" and a corresponding reference to section 38 and subsections 62(2) and 75(2) of that Act.

## Proposed Changes to Schedules I and II

During the 2003-04 fiscal year, new government institutions became subject to the *Access to Information Act* while others, which had been abolished, were struck out. The following amendments were made to Schedules I and II of the Act.

Subsection 18(7) of the Government public Bill C-9, *An Act to establish the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec*, proposes to amend Schedule I by providing that a reference to the former agency in that schedule is deemed a reference to the new agency, that is, the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec.
(2004, Bill C-9, subsection 18(7); read and referred to Committee; reported on February 24, 2005)

The Government public Bill C-22, *An Act to establish the Department of Social Development and to amend and repeal certain related Acts*, proposes amendments to Schedules I and II to the Act.

- Section 42 would amend Schedule I by adding, under the heading "Departments and Ministries of State" the "Department of Social Development/Ministère du Développement social".
- Section 43 and 44 would respectively amend Schedule II by replacing the reference to section 104, opposite the *Canada Pension Plan*, with a reference to subsection 104.01(1), and the reference to section 33 opposite the *Old Age Security Act* with a reference to subsection 33.01(1).

(2004, Bill C-22, sections 42 to 44; read and referred to Committee; reported on February 22, 2005)

The Government public Bill C-23, *An Act to establish the Department of Human Resources and Skills Development and to amend and repeal certain related Acts*, proposes to amend Schedules I and II to the Act.

- Section 58 would amend Schedule I by striking out the following under the heading "*Departments and Ministries of State*": "Department of Human Resources Development/Ministère du Développement des resources humaines".
- Section 59 would amend Schedule I by adding the following in alphabetical order under the heading "*Departments and Ministries of State*": "Department of Human Resources and Skills Development/Ministère des Ressources humaines et du Développement des competences".
- Section 60 would amend Schedule I by striking out the following under the heading "*Other Government Institutions*": "Department of Human Resources and Skills Development/Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences".
- Section 61 would amend Schedule II by striking out the reference to "*Department of Human Resources Development Act/Loi sur le Ministère du Développement des resources humaines*" and the corresponding reference to section 33.5.

(2004, Bill C-23, sections 58 to 61; debated at Third Reading March 23, 2005)

The Government public Bill C-31, *An Act to establish the Department of International Trade and to make related amendments to certain Acts*, proposes to amend Schedule I to the Act:

- Section 11 would amend Schedule I by striking out, under the heading "*Departments and Ministries of State*": the "Department of Foreign Affairs and International Trade/Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international".

- Section 12 would amend Schedule I by adding, under the heading "*Departments and Ministries of State*": the "Department of International Trade/Ministère du Commerce international".

- Section 13 would amend Schedule I by striking out, under the heading "*Other Government Institutions*": the "Department of International Trade/Ministère du Commerce international".

(2004, Bill C-31, sections 11 to 13; debated at Second Reading on February 7, 9, and 10, 2005)

The Government public Bill C-32, *An Act to amend the Department of Foreign Affairs and International Trade and to make consequential amendments to other Acts*, proposes to amend Schedule I to the Act by adding, under the heading "*Departments and Ministries of State*": the "Department of Foreign Affairs/Ministère des Affaires étrangères".
(2004, Bill C-32, section 10; debated at Second Reading on February 10, 11 and 14, 2005)

On February 17, 2005, the President of the Treasury Board tabled a report in Parliament announcing that the *Access to Information Act* ought to be amended by including by order in council ten Crown corporations currently outside the provisions of the Act: Canada Development Investment Corporation; Canadian Race Relations Foundation; Cape Breton Development Corporation; Cape Breton Growth Fund Corporation; Enterprise Cape Breton Corporation; Marine Atlantic Inc.; Old Port of Montreal; Parc Downsview Park Inc.; Queens Quay West Land Corporation; and Ridley Terminal Inc.

As of March 31, 2005, no order in council had yet been taken to this end.

## Amendments to Heads of Government Institutions Designation Order

The Schedule to the *Heads of Government Institutions Designation Order* was amended by replacing the portion of item 85.1 in Column II by "President of the Treasury Board/Le président du Conseil du Trésor". (Canada Gazette Part II, SI/2004-91, in force on July 20, 2004)

Item 103 of the English version of the Schedule to the *Heads of Government Institutions Designation Order* was renumbered and reads as follows: Column I, "102.01 Trois-Rivières Port Authority/Administration portuaire de Trois-Rivières" and, Column II, "Chief Executive Officer/Premier dirigeant". (Canada Gazette Part II, SI/2004-117, in force on September 22, 2004)

The Schedule to the *Heads of Government Institutions Designation Order* was amended by adding under Column I "84.1 Public Health Agency of Canada/Agence de la santé publique du Canada and under Column II "Minister of Health/Ministre de la Santé". (Canada Gazette Part II, SI/2004-126, in force on September 24, 2004)

The Schedule to the *Heads of Government Institutions Designation Order* was amended by adding under Column I "24.01 Canadian Human Rights Tribunal/Tribunal canadien des droits de la personne" and under Column II "Chairperson/Président". (Canada Gazette Part II, SI/2004-129, registered October 20, 2004)

# CHAPTER VI
# CORPORATE SERVICES

## Corporate Services

The Corporate Services function provides administrative services (financial, human resources, information technology, and general administration services) to the Information Commissioner's office. Its objective is to support those who administer the program.

## Financial Services

As has been mentioned in several OIC publications, including the Information Commissioner's annual reports, the office has been in a resource crisis for the past several years. Consequently, financial services worked closely with the Director General, Corporate Services, as well as program managers, to ensure that the program functioned as efficiently as possible and that overhead costs were kept to a minimum – to the extent possible – consistent with good quality service.

Also, in 2004-05, the Office of the Information Commissioner underwent its second external audit, conducted by the Office of the Auditor General (OAG).

## Human Resources

One of the key activities for Human Resources during 2004-05 was to work toward understanding and implementing the new requirements of the *Public Service Modernization Act*.

During the period under review, the Office of the Information Commissioner was audited by the Office of the Auditor General and the Canadian Human Rights Commission (CHRC).

The CHRC audit found the OIC to be in compliance with all twelve of the statutory requirements of the *Employment Equity Act*. Additionally, the OAG audit revealed that the OIC's Human Resources files were well maintained.

## Information Technology

Efficient technology is needed to track, store and report upon the status of enquiries, complaints and their related events on a case-by-case basis. During the period covered by this annual report, the Information Technology Branch upgraded its Records Documentation Information Management System (RDIMS); its Integrated Investigations Application (IIA), which is its main case tracking system; and its Legal Tracking System (LTS).

In addition, the Information Technology Branch increased the office's internet security through the introduction of anti-span and anti-spyware.

## Administrative Services

In order for the commissioner to be able to effectively and efficiently carry out his responsibilities as mandated by the *Access to Information Act*, it is important that information under the control of his institution (OIC) be properly managed.

Significant work has been undertaken to build and deploy electronic document management systems and work continues on improving practices, tools and facilities.

**Figure 1: Resources by Activity (2004-2005)**

| | FTE's | Percent | Operating Budget* | Percent |
|---|---|---|---|---|
| Access to Government Information | 38.2 | 73% | $3,542,187 | 74% |
| Corporate Services | 14.4 | 27% | $1,213,124 | 26% |
| Total Access Vote | 52.6 | 100% | $4,755,311 | 100% |

* Excludes Employee Benefits

**Figure 2: Details by Object of Expenditures (2004-2005)**

| | Corporate Services | Access to Government Information | Total |
|---|---|---|---|
| Salaries | 817,670 | 2,893,815 | 3,711,485 |
| Transportation and Communication | 70,956 | 83,103 | 154,059 |
| Information | 2,900 | 50,617 | 53,517 |
| Professional Services | 165,342 | 410,152 | 575,494 |
| Rentals | 8,813 | 17,027 | 25,840 |
| Repair & Maintenance | 33,217 | 9,851 | 43,068 |
| Materials and Supplies | 34,702 | 22,416 | 57,118 |
| Acquisition of Machinery and Equipment | 74,694 | 45,741 | 120,435 |
| Other Subsidies and Payments | 4,830 | 9,465 | 14,295 |
| Total | 1,213,124 | 3,542,187 | 4,755,311 |

Notes:

1. Excludes Employee Benefit Plan (EBP).
2. Expenditure figures do not incorporate final year-end adjustments.

Commissaire à l'information du Canada

Information Commissioner of Canada

# Rapport annuel du Commissaire à l'information

## 2004-2005

# Commissaire à l'information
# Rapport annuel
# 2004-2005

« La course à l'information n'est, en fin de compte,
qu'une lutte pour la détermination des responsabilités. »

Jeremy Pope, « L'accès à l'information :
qui y a droit et à quelle information? »
Extrait du **Rapport mondial sur la corruption 2003**
à la p. 30

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 22ième étage
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 947-7294
Appareil de télécommunications pour sourds (613) 947-0388
**general@infocom.gc.ca**
**www.infocom.gc.ca**

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2005

No. de cat. IP1/2005
ISBN 0-662-69017-6

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Paragraphe 2(1)
*Loi sur l'accès à l'information*

juin 2005

L'honorable Daniel Hays
Président
Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2004 au 31 mars 2005.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable John M. Reid, c.p.

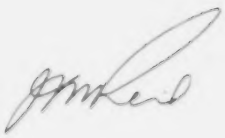
juin 2005

L'honorable Peter Milliken
Président
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2004 au 31 mars 2005.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



L'honorable John M. Reid, c.p.

# RAPPORT ANNUEL 2004-2005

## Table des matières


MANDAT ..... 1

Chapitre I : RETOUR SUR LE TERME D'UN MANDAT ... 3

Chapitre II : DÉLAIS – FICHES DE RENDEMENT ET ÉTUDE DES PROROGATIONS DE DÉLAI ..... 15

Chapitre III : ENQUÊTES ET EXAMENS ..... 25

A. Statistiques sur la charge de travail ..... 25

B. Procédure d'enquête – Bilan ..... 27

Chapitre IV : RÉSUMÉS DES CAS ..... 35

Chapitre V : LES SERVICES JURIDIQUES ..... 51

A. Le rôle de la Cour fédérale ..... 51

B. Le Commissaire et les tribunaux ..... 52

I) Affaires entendues ..... 52

II) Affaires en cours – Le Commissaire en tant que demandeur / appelant ..... 57

III) Affaires en cours – Le Commissaire en tant qu'intimé ..... 61

IV) Affaires en cours – Le Commissaire en tant qu'intervenant ..... 64

C. Modifications législatives ..... 66

Chapitre VI : LES SERVICES INTÉGRÉS ..... 75

# MANDAT

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*–la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal étendu d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation du délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, et s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Le demandeur doit toutefois être avisé de ces prorogations à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujetti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Les exceptions permettent au gouvernement de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruira leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- que les frais exigés pour les renseignements demandés sont trop élevés;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;

- la stratégie du retard était largement répandue dans la bureaucratie et visait à refuser l'accès à l'information que possède le gouvernement et à en exercer le contrôle. En 1998, 55 % des plaintes adressées au Commissaire avait trait à l'incapacité de respecter le délai de réponse prévu par la Loi;

- l'infrastructure de gestion des dossiers de l'État ne peut permettre d'assurer les droits à l'information (accès et protection des renseignements personnels), la prise de décisions éclairées, la vérification complète et la préservation de l'histoire de la gestion des affaires publiques;

- la charge de travail du Commissariat était trop lourde compte tenu des ressources dont il disposait pour faire des enquêtes impartiales et complètes dans les délais; en 1998, l'arriéré des enquêtes incomplètes équivalait à six mois de travail (soit 742 dossiers), c'est-à-dire qu'il avait doublé par rapport à l'année précédente. Le contrôle qu'exerce le gouvernement sur les cordons de la bourse est ce qui menace le plus l'efficacité et l'indépendance du Commissaire;

- la forte persistance de la culture du secret au gouvernement du Canada a beaucoup à voir avec le faible leadership des chefs politiques et dirigeants de l'État et de l'administration publique, sans oublier les membres du Parlement. En 1998 – 15 ans après l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information* – les membres du comité parlementaire chargé d'examiner les rapports annuels du Commissariat ne s'étaient jamais réunis à cette fin.

Sept ans d'expérience n'ont fait que renforcer ces premières impressions; à vrai dire, ces préoccupations restent au premier plan des défis à relever au cours des sept prochaines années. Cela ne veut pas dire que nous n'avons fait aucun progrès. Nous avons constaté des améliorations, des réalisations et d'heureuses initiatives dans de nombreux domaines. Pourtant, il est clair, à l'issue de ces sept années, que les gouvernements continuent de se méfier de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la surveillance qu'exerce le Commissaire, et d'y opposer une résistance. Les usagers, les médias, les universitaires, la magistrature, les commissaires à l'information et les députés doivent demeurer vigilants étant donné les pressions réelles qu'exercent les gouvernements pour retirer aux citoyens le pouvoir de contrôler l'information qui sera communiquée, et le moment où elle le sera.

## Événements Positifs

### 1) Confirmation des pouvoirs du Commissaire

Durant pratiquement la totalité des sept dernières années, sauf une, le gouvernement de l'ex-premier ministre Jean Chrétien s'est engagé dans de

nombreuses contestations juridiques de la compétence et des pouvoirs du Commissaire à l'information. La plupart de ces attaques ont été réglées par la Cour fédérale l'an dernier, et les détails de la décision de la Cour sont fournis aux pages 10 à 15 du rapport annuel de l'an dernier. Le gouvernement de Paul Martin continue de contester devant les tribunaux (en interjetant appel auprès de la Cour d'appel fédérale) le droit du Commissaire à l'information de voir des documents que le gouvernement estime assujettis au secret professionnel liant un avocat à son client. Malgré ce reste d'incertitude, il est désormais arrêté, et admis par le gouvernement, que le Commissaire à l'information a le pouvoir, dans le cadre de ses enquêtes, de contraindre le gouvernement à produire des documents détenus par les cabinets du Premier ministre et des ministres. Il est également arrêté, et admis par le gouvernement, que le Commissaire a le pouvoir de contraindre des ministres et des membres du personnel exclu des cabinets du Premier ministre et des ministres à comparaître et à fournir une déposition à l'égard des questions faisant l'objet d'une enquête du Commissariat.

La Cour fédérale a également conclu que le gouvernement ne peut pas s'adresser à elle pour rendre des décisions sur le fond des questions faisant l'objet d'une enquête du Commissariat. Elle a déclaré sans équivoque que le régime établi en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* vise à donner aux Canadiens et aux Canadiennes le droit d'obtenir l'instruction exhaustive des plaintes qu'ils adressent au Commissaire à l'information avant que la Cour fédérale soit saisie de l'affaire.

## 2) Création d'un nouveau comité parlementaire

Dans son premier rapport annuel au Parlement (1998-1999), le Commissaire actuel a proposé que la supervision du Commissariat ne soit plus confiée au Comité permanent de la justice et du solliciteur général, qui assume déjà une lourde charge, mais à un comité plus apte à s'occuper des questions d'accès à l'information. En 2002, le Commissaire a commencé à comparaître devant un comité portant le nom de Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Après l'élection d'un gouvernement libéral minoritaire, en 2004, un nouveau comité a été créé, qui porte le nom de Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. Et, déjà, le Commissaire a comparu plusieurs fois devant le Comité pour lui fournir des renseignements sur le budget de 2004-2005, le rapport annuel de 2003–2004 et sur les questions des nouveaux mécanismes de financement des hauts fonctionnaires du Parlement et de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*.

En ce qui a trait à ce dernier point, le nouveau Comité a fait de la modernisation et du renforcement de la *Loi sur l'accès à l'information* une priorité, que le ministre de la Justice présente ou non un projet de loi de réforme, comme il l'avait promis. Ce

niveau d'intérêt accru de la part des parlementaires, et cet examen minutieux des opérations liées à la *loi sur l'accès à l'information*, sont un signe très positif de la volonté des parlementaires de protéger le droit du public à l'information.

### 3) Réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*

La *Loi sur l'accès à l'information* doit son existence au courage et à la persévérance de députés d'arrière-ban libéraux, conservateurs et néo-démocrates. Comme nous l'avons vu, la modification pour ajouter l'infraction de destruction illicite de documents [illegible] l'initiative d'un simple député libéral. Le mouvement des dernières années en faveur d'une refonte de la Loi a été, lui aussi, lancé par des députés d'arrière-ban de tous les partis, sous la direction de l'ancien député John Bryden. Le principe de ce projet de loi d'initiative parlementaire a reçu l'appui unanime de la Chambre (tous les chefs de parti ont parlé d'une même voix dans le cadre d'un vote record) à la deuxième lecture. L'élection de 2004 a tué dans l'œuf ce projet de loi, mais celui-ci a été rétabli après l'élection, sous le parrainage du député néo-démocrate Pat Martin. À la suite d'entretiens entre Pat Martin et le ministre de la Justice, M. Martin a décidé de ne pas donner suite à son projet de loi d'initiative parlementaire, étant entendu que le ministre de la Justice déposerait un projet de loi d'initiative gouvernementale fidèle à l'esprit du projet de loi de M. Martin.

Le ministre de la Justice a malheureusement reculé sur ce point. Même s'il continue de soutenir que le gouvernement est déterminé à entreprendre une réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, depuis longtemps nécessaire, il a transmis un document de travail cadre et non un projet de réforme de la Loi au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique. Il est tout aussi décevant de constater que ce document de travail révèle que le gouvernement préfère accroître le secret et réduire la surveillance. Mes propositions en matière de réforme de la Loi, et mes inquiétudes à l'égard des propositions du gouvernement visant à affaiblir la Loi, sont énoncées dans un rapport spécial au Parlement déposé en septembre 2002.

### 4) Moins de retards dans le système

Au début du mandat de l'actuel Commissaire, le problème récurrent et généralisé des retards dans le traitement des demandes d'accès a été la priorité numéro un du titulaire. En adressant des rapports spéciaux (fiches de rendement) au Parlement sur le rendement des ministères et en utilisant son pouvoir de contraindre les ministres et sous-ministres à expliquer pourquoi il n'était pas tenu compte des délais prévus par la Loi, le Commissaire a cherché à inciter le gouvernement à régler le problème des retards.

De nombreux ministères ont relevé le défi, faisant du respect des délais une priorité, consacrant les ressources nécessaires au règlement de ce problème et instaurant des mécanismes simplifiés pour répondre aux demandes de communication. Au cours de la première année (1998), les six institutions examinées avaient obtenu la note « F ». Dans ces six institutions, 35 à 86 p. 100 des réponses aux demandes de communication étaient en retard. L'année dernière, dans ces mêmes institutions, le pourcentage de retards était de 17 p. 100 (Affaires étrangères et Commerce international) à 3,8 p. 100 (Bureau du Conseil privé).

Cette remarquable amélioration se réflète également dans le profil des plaintes adressées au Commissaire à l'information. En 1998-1999, 49,5 p. 100 des 1 351 plaintes ayant fait l'objet d'une enquête concernaient le non-respect des délais. L'année dernière, les plaintes de ce genre ont représenté 14,5 p. 100 des affaires traitées par le Commissariat. Cette année, le pourcentage est passé à 21 p. 100. Cette évolution est donc à la fois positive et négative : des progrès substantiels ont été réalisés, certes, mais la vigilance reste de rigueur, car un certain recul est manifeste.

### 5) Meilleure gestion des documents

Depuis 1998, d'importantes ressources intellectuelles, stratégiques, financières et humaines ont été consacrées à ce qui s'est révélé être une situation critique dans la gestion des documents gouvernementaux. Comme c'est souvent le cas dans les grandes organisations, la volonté d'agir était consécutive à des scandales et la mise au jour des lacunes du système de gestion des documents, comme l'impossibilité de trouver des documents importants, l'absence de traces écrites permettant d'établir les responsabilités, l'absence de règles ou le non-respect des règles sur la conservation et l'élimination adaptées aux divers types de documents, l'absence de cotes de sécurité adaptées aux documents confidentiels et l'incapacité d'établir des systèmes centralisés et indexés permettant de saisir toutes les formes de renseignements enregistrés, notamment les données électroniques (par exemple les messages échangés par courriel).

Dans les dernières années, les gouvernements et les fonctionnaires ont fini par constater qu'une bonne tenue de dossiers était indispensable à une gouvernance saine et responsable. L'administration des affaires publiques dans le cadre d'une culture orale (qui suppose que les rigueurs de la responsabilisation par la transparence peuvent être évitées) n'est pas aussi sécurisante qu'on l'avait cru pour les fonctionnaires. On a en effet pris conscience du danger qui l'accompagne : des fonctionnaires compétents et honnêtes peuvent se trouver à la merci d'une version des événements décidée par des fonctionnaires incompétents, malhonnêtes ou en situation difficile; il

peut être impossible d'attester le pouvoir de décision lorsque celui-ci est contesté; les décisions du gouvernement ne s'appuient pas entièrement sur l'expérience; et il n'y a pas de transmission du savoir des fonctionnaires qui démissionnent ou prennent leur retraite.

L'adoption, en 2003, d'une nouvelle politique sur la gestion de l'information gouvernementale illustre de façon très positive et tangible ce changement d'attitude. Pour la première fois, des fonctionnaires sont tenus (du moins, jusqu'ici, aux termes de la politique) de produire des documents pour étayer leurs décisions, les mesures qu'ils prennent, leurs délibérations et leurs opérations. Il est vrai que cette exigence n'est pas très connue dans l'administration fédérale et qu'elle n'y est pas universellement observée – notamment par les hauts fonctionnaires, mais elle représente une évolution importante.

En fait, dans l'ensemble de l'administration, il existe de très nombreuses initiatives visant à régler la crise de la gestion de l'information. Ces efforts doivent être orientés, coordonnés, obtenir l'appui de la haute direction, faire l'objet de ressources et être analysés pour que l'on puisse les conjuguer dans le cadre d'une solution (ou d'une série de solutions) à l'échelle gouvernementale. C'est le défi à relever pour ceux et celles qui déploient déjà des efforts impressionnants.

## 6) Éducation et formation sur les droits relatifs à l'information

Dès l'époque de l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information*, on n'a jamais accordé suffisamment d'importance à l'éducation et à la formation des agents et responsables chargés d'appliquer la Loi. On a bien tenté sporadiquement de donner une formation aux agents et coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) des institutions gouvernementales, mais on n'a jamais pris de mesures pour rendre celle-ci obligatoire, et il n'existe pas de normes de savoir ou de codes de déontologie systématiques, pas plus que d'accréditation professionnelle des spécialistes du droit à l'information. Si l'éducation et la formation des spécialistes de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a été sporadique et insuffisante, celles des hauts fonctionnaires, des sous-ministres, des ministres et du personnel ministériel exclu ont été quasi-inexistantes. Or, c'est souvent à ces niveaux élevés que l'ignorance de la Loi fait le plus de ravages.

Depuis quelques années, une lueur d'espoir est apparue. L'Université de l'Alberta est devenue la première université canadienne, et, en fait, au monde, à offrir un programme post-secondaire complet, en ligne, sanctionné par un certificat, sur l'administration du droit à l'information et notamment sur les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. Ce programme (*Information Access and Protection of Privacy Certificate Program*) est offert par le centre des études gouvernementales de la faculté d'éducation des adultes de

l'Université de l'Alberta, en collaboration avec des spécialistes de premier plan en matière de droit à l'information. Les cours en ligne sont complétés par des exposés audio et vidéo, des conférenciers invités, des groupes de discussion et une assistance technique et didactique. Il faut terminer cinq cours avec succès pour obtenir le certificat AIPRP.

Le Commissaire à l'information a décidé d'appuyer et d'utiliser le programme IAPP, à condition, toutefois, que celui-ci prenne une portée nationale et soit offert dans les deux langues officielles. L'Université de l'Alberta a relevé le défi et des cours en français sont offerts cette année.

Pour plus de renseignements, composer le 1-877-686-4625 (sans frais) ou écrire à **govstudy@ualberta.ca**
Le site Web est le suivant : **www.govsource.net/programs/iapp]**.

On espère que ce programme ouvrira la voie à une norme pédagogique et professionnelle à part entière pour ceux et celles qui cherchent à faire carrière dans le domaine de l'administration du droit à l'information, dans l'administration publique ou le secteur privé.

## Problèmes persistants

### 1) La méfiance

On continue de se méfier de la *Loi sur l'accès à l'information* à tous les échelons de l'administration fédérale et, malheureusement aussi, au Parlement. On doute notamment de la vigueur des exceptions de la Loi destinées à protéger l'information qu'il convient de garder secrète. Il s'ensuit que, à chaque fois que des gouvernements proposent des lois s'appliquant à l'information de nature délicate, une réaction instinctive semble souvent porter les intéressés à ajouter de nouvelles exceptions à la Loi, à soustraire des documents du champ d'application de la Loi ou à affaiblir le pouvoir du Commissaire (et des tribunaux) en matière de surveillance des décisions visant à garder des documents secrets. Malheureusement, les parlementaires remettent rarement en cause la méfiance du gouvernement à cet égard lorsqu'elle se manifeste. Voici quelques exemples récents. Une disposition de la *Loi antiterroriste* autorise le Procureur général à interrompre une enquête du Commissaire à l'information concernant le refus de communiquer des renseignements que le Procureur estime confidentiels pour des raisons de sécurité nationale. On a décidé d'exclure le Commissariat à l'éthique du champ d'application de la Loi sur l'accès, même si son prédécesseur, le Bureau du conseiller en éthique, n'y était pas soustrait. On a décidé d'inclure dans le projet de loi sur les dénonciateurs (C-11) une modification à la *Loi sur l'accès à l'information* autorisant le gouvernement à refuser l'accès, pendant 20 ans, à des renseignements recueillis ou analysés à la suite du rapport d'un dénonciateur.

En fait, depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1983, gouvernements et législatures ont promulgué 50 lois imposant le secret à l'égard de renseignements qui, par ailleurs, ne remplissent pas les conditions relatives aux exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*. Et voilà pour l'objet explicite de la Loi, aux termes duquel « les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif » (article 2)!

## Projet de loi C-11

Rien n'illustre mieux la méfiance à l'égard des dispositions législatives sur l'accès et l'ignorance de ses effets que les modifications proposées dans le projet de loi sur la dénonciation.

Dans ce qu'il appelle avec véhémence un effort bien intentionné pour donner la garantie de confidentialité aux dénonciateurs potentiels, le gouvernement a décidé que tous les renseignements recueillis ou analysés à la suite du rapport d'un dénonciateur seraient gardés secrets pendant 20 ans. Pour ce faire, il propose de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* pour y inclure la disposition suivante :

> « **55. L'article 16 de la *Loi sur l'accès à l'information* est modifié par adjonction, après le paragraphe (1), de ce qui suit :**
>
> (1.1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant des renseignements obtenus ou établis par le président de la Commission de la fonction publique en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, par l'agent supérieur désigné en application du paragraphe 10(2) de cette loi ou par un supérieur hiérarchique auquel un fonctionnaire a dénoncé un acte répréhensible en vertu de l'article 12 de la même loi et ayant trait à la dénonciation d'actes répréhensibles ou à une enquête menée sous le régime de la même loi. »

Cette disposition permettrait au gouvernement de garder secrets pendant 20 ans de nombreux renseignements, notamment les suivants :

- l'identité des dénonciateurs;
- l'identité des personnes accusées;
- les détails relatifs aux allégations de malversation;
- les détails relatifs aux mesures prises pour faire enquête sur les allégations;
- les détails relatifs aux mesures correctives prises pour prévenir d'autres malversations;
- les détails relatifs aux mesures disciplinaires prises contre les auteurs de malversations;

- les détails relatifs aux mesures disciplinaires prise contre les dénonciateurs;
- les détails relatifs aux mesures de représailles ou sanctions prises contre les dénonciateurs.

Le gouvernement n'a pas expliqué pourquoi il lui fallait garder tous ces renseignements secrets pendant 20 ans. Intentionnel ou non, le seul objet d'une nouvelle disposition de cette ampleur est de donner au gouvernement les moyens juridiques de prendre des mesures de camouflage et de limitation des dégâts. Les syndicats de la fonction publique et les fonctionnaires qui ont rompu le silence ne veulent pas d'un système d'enquête sur les dénonciations marqué par le secret : ils veulent être protégés contre les représailles. Ils estiment que le renforcement du système d'accès à l'information représente une telle protection.

Pire encore, le gouvernement propose également, dans le projet de loi C-11, de modifier *la Loi sur la protection des renseignements personnels* pour mettre fin (dans les situations de dénonciation) au droit ancien et quasi-institutionnel qui permet à toute personne d'avoir accès à ses propres renseignements personnels (sous réserve d'exceptions spécifiques et limitées), de demander qu'on corrige ceux-ci au besoin et de savoir ce que d'autres ont déclaré à son sujet. La disposition du projet de loi C-11 à cet égard se lit comme suit :

> « **58. L'article 22 de la Loi sur la protection des renseignements personnels est modifié par adjonction, après le paragraphe (1), de ce qui suit :**
>
> (1.1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant des renseignements obtenus ou établis par le président de la Commission de la fonction publique en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, par l'agent supérieur désigné en application du paragraphe 10(2) de cette loi ou par un supérieur hiérarchique auquel un fonctionnaire a dénoncé un acte répréhensible en vertu de l'article 12 de la même loi et ayant trait à la dénonciation d'actes répréhensibles ou à une enquête menée sous le régime de la même loi. »

Cette disposition signifie que le dénonciateur et l'accusé perdront, pendant 20 ans, le droit de consulter et de faire corriger les renseignements recueillis ou analysés à leur sujet en vertu du projet de loi C-11.

Là encore, le gouvernement affirme que la seule raison pour laquelle il a introduit cette modification est la protection de l'identité des dénonciateurs. Bien entendu, cette explication suscite des questions : Pourquoi priver le

dénonciateur de son droit d'accès et de correction des renseignements le concernant? En quoi cela sert-il à encourager les dénonciateurs à briser le silence? Comment les dénonciateurs obtiendront-ils la preuve que leur plainte a été prise au sérieux ou qu'ils ont été victimes de représailles?

Enfin, la caractéristique la plus étonnante de la modification proposée est qu'elle supprime, dans le cadre du projet sur la dénonciation, le droit fondamental de chacun de savoir qui formule des allégations contre soi et de connaître la nature de ces allégations. Jusqu'ici, ce principe n'a été abrogé que pour des informateurs de la police et des affaires de sécurité nationale. En fait, le gouvernement, pour formuler les articles 55, 57 et 58 du projet de loi C-11, s'est inspiré du pouvoir de conserver le secret pendant 20 ans que la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* confèrent aux services de police.

Cette règle de longue date contre les accusations anonymes est l'une des caractéristiques de notre société civilisée, fondée sur le respect de l'intégrité de chaque personne. John Grace, ancien commissaire à la protection de la vie privée, a comparu devant le Comité des comptes publics pour s'opposer à la proposition du vérificateur général de l'époque, qui souhaitait créer une ligne ouverte sur la fraude et le gaspillage où l'anonymat serait garanti. Il a fait valoir que le fait de transformer la Fonction publique du Canada en société de dénonciation où des accusateurs anonymes seraient encouragés, minerait le droit fondamental à la vie privée et serait contraire aux valeurs canadiennes. Le Comité des comptes publics s'est dit d'accord avec lui, et le projet de ligne téléphonique n'a pas eu de suite.

Le successeur de M. Grace, Bruce Phillips a dû, lui aussi, lutter pour défendre le droit de chacun d'avoir accès aux opinions et points de vue formulés sur soi. Il s'est opposé au projet du gouvernement d'autoriser les employés à procéder à une évaluation anonyme du rendement de leurs supérieurs. Le gouvernement considérait que cette « évaluation inversée » garantirait que les employés auraient voix au chapitre dans l'évaluation de leurs gestionnaires. Le Commissaire a rappelé avec force qu'une initiative de type « la saveur du mois » de cet ordre ne devait pas avoir préséance sur le droit quasi-constitutionnel de chacun de savoir ce que les autres disent de soi (lorsque c'est consigné dans des documents gouvernementaux) et de savoir qui formule ces opinions.

Il faut rappeler que la protection du droit de savoir ce que les autres disent de soi ne signifie pas (aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) qu'il n'y ait pas de circonstances où l'identité du dénonciateur puisse être gardée secrète. Par exemple, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* comme la *Loi sur l'accès à l'information*

permettent de garder secrète l'identité de l'accusé et celle du dénonciateur si la communication de ces renseignements risque vraisemblablement de compromettre une enquête en cours. Par ailleurs, les deux Lois interdisent de communiquer l'identité du dénonciateur et de l'accusé à qui que ce soit d'autre. Autrement dit, les médias et la population en général ne peuvent pas obtenir de renseignements personnels sur ces personnes (notamment leur identité). Il n'est pas nécessaire d'apporter de modification à l'une ou l'autre de ces lois pour obtenir ce résultat.

Le projet de loi C-11 est une illustration « classique » de la profondeur de la conviction mal informée voulant que la *Loi sur l'accès à l'information* ne permet pas de protéger des renseignements confidentiels et de créer l'équilibre qui convient entre la nécessité d'une mesure de secret justifiable, une transparence que justifie l'intérêt public et le droit fondamental de chacun de consulter et de faire corriger ses propres renseignements personnels.

## 2) Le manque de ressources

Année après année, les commissaires à l'information demandent aux ministres du Conseil du Trésor de leur fournir suffisamment de ressources (sans extravagance) pour leur permettre d'assumer efficacement les responsabilités que le Parlement leur a attribuées. Ces demandes sont systématiquement rejetées ou sont suivies de mesures embryonnaires.

Année après année, le volume des plaintes augmente et, à défaut de ressources suffisantes, l'arriéré des enquêtes en souffrance augmente également. Les chiffres représentent aujourd'hui des sommets : l'arriéré représente une année de travail pour chacun des 23 enquêteurs du Commissariat. En 1986, les parlementaires révisèrent le fonctionnement de la Loi et demandèrent au Commissaire à l'information de viser à conclure les enquêtes en 90 jours. Cet objectif ne fut jamais atteint faute de ressources. Cette année, la durée moyenne d'une enquête est de six mois.

Encore une fois cette année, le Commissaire a demandé sept enquêteurs de plus pour trois ans, afin d'absorber l'arriéré, et huit enquêteurs de plus à long terme, pour éviter la création d'un nouvel arriéré. Les ministres du Conseil du Trésor ont consenti à donner au Commissaire cinq enquêteurs de plus pour quinze mois et aucun à long terme. À toutes fins utiles, des ressources à si court terme représentent du gaspillage. En un an, le Commissaire ne pourrait pas, pour seulement un an, recruter, former, habiliter et déployer cinq nouveaux enquêteurs pour obtenir une réduction sensible de l'arriéré. Par ailleurs, sans augmentation permanente du nombre d'enquêteurs, le nombre de nouvelles plaintes dépassera quand même les ressources disponibles et contribuera à l'accumulation d'un arriéré

supplémentaire. Le Commissaire a expliqué à la présidente du Conseil du Trésor que la réponse du Conseil voue son projet à l'échec et constitue un gaspillage de fonds publics. Réponse de la ministre : refaites une demande l'an prochain.

Et c'est là que le bât blesse : le financement du Commissariat. Le gouvernement tient les cordons de la bourse et, donc, contrôle l'efficacité du travail du Commissaire. Voilà pour l'indépendance!

Il est indispensable que le Parlement assume le rôle consistant à veiller à ce que le Commissaire obtienne des ressources suffisantes pour faire son travail et, bien entendu, lui demande des comptes quant à l'utilisation de ces ressources. Le Parlement a pris des mesures en ce sens pour l'un de ses hauts fonctionnaires, le Commissaire à l'éthique. Il est tout aussi important qu'il en fasse autant pour le Commissaire à l'information et les autres hauts fonctionnaires du Parlement chargés de faire enquête sur les actions et décisions du gouvernement.

En février 2005, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique a entamé une étude sur cette question. Le gouvernement, lui aussi, est en train d'envisager d'instaurer un mécanisme de financement pour les hauts fonctionnaires du Parlement qui ne serait pas contrôlé par le gouvernement du moment.

Entre temps, le problème du manque de ressources doit être immédiatement réglé.

# CHAPITRE II
# DÉLAIS - FICHES DE RENDEMENT ET ÉTUDE DES PROROGATIONS DE DÉLAI

## A : Les fiches de rendement : Partie I

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'institutions ont fait l'objet d'un examen en raison de difficultés chroniques manifestes à respecter les délais de réponse. Dans le rapport annuel qu'il a remis au Parlement sur l'exercice 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information expliquait que les délais de réponse aux demandes d'accès avaient atteint des proportions critiques.

En 1998, au début de ce mandat de ce Commissaire à l'information, on a instauré le système des « fiches de rendement ». Certains ministères ont été classés en fonction du pourcentage de demandes d'accès n'ayant pas obtenu de réponse dans les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Aux termes de la Loi, les réponses tardives sont réputées être des refus. Au départ, les fiches de rendement ont été déposées au Parlement à titre de rapports spéciaux, mais, depuis l'exercice 2000-2001, elles font partie du rapport annuel du Commissariat.

Depuis l'introduction des fiches de rendement, le Commissaire à l'information a observé une nette diminution du nombre de plaintes pour retard, dont la proportion est passée de 49,5 % en 1998-1999 à 14,5 % en 2003-2004. Cette année, les plaintes pour retard ont représenté 21,1 % de notre charge de travail. Le Commissariat à l'information continuera de s'intéresser au problème des retards pour rappeler aux institutions gouvernementales qu'elles sont tenues de répondre rapidement aux demandes d'accès.

Le Commissaire à l'information a adopté la norme suivante, considérant que c'est la meilleure mesure de la conformité d'un ministère aux dispositions relatives aux délais, à savoir le pourcentage de demandes qui se soldent par des refus présumés.

| % de refus présumés | Remarque | Classement |
|---|---|---|
| 0-5 % | Conformité idéale | A |
| 5-10 % | Conformité substantielle | B |
| 10-15 % | Conformité limite | C |
| 15-20 % | Conformité inférieure à la norme | D |
| Plus de 20 % | Alerte rouge | F |

Auparavant, on ne tenait pas compte, dans la proportion de refus présumés par rapport au nombre de demandes, des demandes reportées de l'exercice antérieur, non plus que du nombre de demandes déjà considérées comme des refus présumés au 1er avril. *Ces données sont comptées dans le rapport de cette année.*

Cette année, le Commissariat s'est intéressé aux refus présumés dans les douze ministères suivants : l'Agence du revenu du Canada (ARC), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), le Service correctionnel du Canada (SCC), Pêches et Océans Canada (POC), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), Santé Canada (SC), Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), Industrie Canada (IC), le ministère de la Défense nationale (MDN), le Bureau du Conseil privé (BCP), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et Transports Canada (TC).

Le tableau 1 illustre les résultats obtenus par les douze institutions gouvernementales examinées cette année entre le 1er avril et le 30 novembre 2004, selon l'échelle de classement adoptée par le Commissariat.

**Tableau 1 : Proportion de refus présumés par rapport au nombre de nouvelles demandes – 1er avril au 30 novembre 2004**

| Ministère | % de refus présumés (ancienne formule) | Classement | % de refus présumés (formule actuelle) | Classement |
|---|---|---|---|---|
| ARC | 5.9 % | B | 4.7 % | A |
| CIC | 12.1 % | C | 13.8 % | C |
| SCC | 4.0 % | A | 3.6 % | A |
| POC | 4.9 % | A | 5.2 % | B |
| MAECI | 20.8 % | F | 28.8 % | F |
| SC | 11.5 % | C | 17.2 % | D |
| RHDCC | 3.2 % | A | 3.0 % | A |
| IC | 10.0 % | C | 16.2 % | D |
| MDN | 6.0 % | B | 9.5 % | B |
| BCP | 26.4 % | F | 26.5 % | F |
| TPSGC | 15.7 % | D | 17.7 % | D |
| TC | 6.3 % | B | 7.2 % | B |

**Tableau 2 : Proportion de refus présumés par rapport au nombre de nouvelles demandes – 1er avril au 30 novembre 2003**

| Ministère | % de refus présumés (ancienne formule) | Classement | % de refus présumés (formule actuelle) | Classement |
|---|---|---|---|---|
| ARC | 6,5 % | B | 6,5 % | B |
| CIC | 15,4 % | D | 14,1 % | C |
| SCC | 3,2 % | A | 8,8 % | B |
| POC | 1,9 % | A | 3,9 % | A |
| MAECI | 17,0 % | D | 15,0 % | D |
| SC | 5,4 % | B | 5,6 % | B |
| RHDCC | 39,3 % | F | 40,2 % | F |
| IC | 25,0 % | F | 40,2 % | F |
| MDN | 6,2 % | B | 9,1 % | B |
| BCP | 3,8 % | A | 12,8 % | C |
| TPSGC | 14,5 % | C | 17,0 % | D |
| TC | 17,2 % | D | 24,4 % | F |

D'après le tableau 2, cinq institutions ont amélioré leur rendement au cours de la dernière année, deux sont dans la même situation qu'auparavant et cinq autres ont obtenu de moins bons résultats que l'année précédente. Nous adressons nos félicitations à Ressources humaines et Développement des compétences Canada (qui faisait auparavant partie de Développement des ressources humaines Canada), qui a obtenu la note « A », alors que DRHC avait obtenu un « F » l'an dernier. Industrie Canada a fait des efforts fructueux au cours de sa deuxième année de déclaration, passant de « F » à « D ». Le Bureau du Conseil privé nous inquiète particulièrement : il est passé de « A » l'an dernier à « F » cette année. Le ministère de la Défense nationale a obtenu la note « B » depuis deux ans, ce qui est un bon résultat, mais le ministère devrait prendre des mesures pour obtenir la note maximale (conformité idéale). Tout le mérite va au Service correctionnel du Canada, qui a réussi à maintenir sa note « A » depuis deux ans. Pêches et Océans Canada a failli obtenir un « A » cette année (il lui manquait 0,2 %), mais il avait maintenu cette note au cours des deux années antérieures.

**Tableau 3 : Classement de 1998 à 2004 (1er avril au 30 novembre)**

| MIN. | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | | 2004 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Ancienne formule | Formule actuelle | Ancienne formule | Formule actuelle |
| ARC | F | F | C | B | A | B | B | B | A |
| CIC | F | F | D | C | A | D | C | C | C |
| SCC | - | - | - | - | F | A | B | A | A |
| POC | - | - | F | F | A | A | A | A | B |
| MAECI | F | F | F | D | B | D | D | F | F |
| SC | F | A | - | - | A | B | B | C | D |
| RHDCC | - | A | - | - | D | F | F | A | A |
| IC | - | - | - | - | - | F | F | C | D |
| MDN | F | F | D | C | B | B | B | B | B |
| BCP | F | A | - | - | D | A | C | F | F |
| TPSGC | - | - | - | - | F | C | D | D | D |
| TC | - | F | F | C | D | D | F | B | B |

Le tableau 3 révèle combien il est difficile de maintenir un haut rendement à l'égard des délais imposés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Par exemple, le rendement du BCP et du MAECI présente d'importantes fluctuations annuelles. Les progrès enregistrés par Industrie Canada l'an dernier sont en fait plus positifs que les chiffres ne le laissent penser. Le ministère a pris de nombreuses de mesures pour donner suite aux recommandations que le Commissariat lui avait faites l'an dernier. Nous encourageons Industrie Canada à poursuivre ses efforts pour obtenir un meilleur rendement l'an prochain. Le MAECI et TPSGC constituent des cas problèmes chroniques qui sont au premier rang de la liste des priorités du Commissariat.

Il semble que les retards de traitement des demandes d'accès soient attribuables à cinq causes principales :

- Des ressources insuffisantes dans les bureaux de l'AIPRP
- Des retards chroniques dans la recherche de documents en raison d'une médiocre gestion des documents et de pénuries de personnel dans les bureaux de première responsabilité (BPR)
- Les difficultés éprouvées au cours de consultations avec des tiers et d'autres institutions gouvernementales
- L'ingérence des cabinets des ministres et des sous-ministres en raison d'une crainte injustifiée de la sensibilité politique des demandes, et

- La médiocre qualité des communications avec les demandeurs pour clarifier les demandes d'accès.

Le texte complet des douze examens effectués cette année est affiché sur notre site Web à **www.infocom.gc.ca**.

## B : Les fiches de rendement : Partie II

Comme nous l'avons dit, dans le cadre du mandat proactif du Commissariat, nous choisissons chaque année un ou des ministères pour en évaluer le rendement. Cet examen vise à déterminer la mesure dans laquelle le ministère remplit ses responsabilités à l'égard de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). Ces responsabilités et exigences sont formulées dans la Loi ou dans le Règlement, et c'est le cas, notamment, des délais de réponse aux demandes d'accès. Ces responsabilités peuvent également émaner du Secrétariat du Conseil du Trésor ou des politiques, procédures et autres principes du ministère en matière d'accès à l'information.

Les principes énoncés dans la section de l'Objet de la *Loi sur l'accès à l'information* sont fondamentaux pour le système d'accès à l'information.

- L'information gouvernementale doit être accessible au public;
- Les exceptions nécessaires au droit d'accès doivent être limitées et précises;
- Les décisions relatives à la divulgation de l'information gouvernementale doivent être révisées indépendamment du gouvernement.

Les fiches de rendement distribuées depuis 1999 et celles dont il est question dans la Partie I de ce chapitre portaient sur les refus présumés, sur les causes qui peuvent avoir entraîné ces refus présumés et les mesures recommandées pour éliminer ce problème à l'avenir. En 2004-2005, la portée des fiches de rendement a été élargie. Nous cherchons désormais à saisir un large éventail de données et d'information statistique pour déterminer comment un bureau de l'AIPRP et un ministère étayent leurs responsabilités à l'égard de la Loi. La nouvelle fiche de rendement est divisée en chapitres :

- La procédure d'accès et sa gestion
- Les refus présumés
- Les ressources consacrées à l'AI et leur suffisance
- Le cadre de leadership permettant d'instaurer une culture de l'accès à l'information dans l'institution

- Le cadre de gestion de l'information qui sous-tend l'AI
- Le profil des plaintes du point de vue du Commissariat à l'information.

En 2004-2005, nous avons retenu trois ministères pour examen à portée élargie: Justice Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et Bibliothèque et Archives Canada. Chaque ministère a rempli un long questionnaire de fiche de rendement, dont le contenu a servi de base à une entrevue avec le coordonnateur de l'AIPRP de chaque institution. Par ailleurs, nous avons examiné un échantillon aléatoire d'une quinzaine de dossiers de demande d'accès pour voir comment les décisions sont prises, approuvées et étayées.

L'échelle de classement employé dans les nouvelles fiches de rendement est expliquée dans le tableau ci-dessous.

| Classement général | Fonctionnement général de l'AI |
|---|---|
| A = Idéal | • L'ensemble des politiques, des procédures, du plan opérationnel, du plan de formation et de la procédure de dotation est en place<br>• Les cadres supérieurs appuient manifestement le programme et l'AI fait l'objet d'une vision à l'échelle de l'institution<br>• La procédure d'approbation est simplifiée, et le coordonnateur de l'AIPRP jouit d'un pouvoir délégué<br>• 5 % ou moins de refus présumés |
| B = Substantiel | • Quelques lacunes mineures faciles à rectifier pour atteindre le niveau idéal<br>• 10 % ou moins de refus présumés |
| C = Limite | • Lacunes à régler |
| D = Inférieur à la norme | • Lacunes importantes à régler |
| F = Alerte rouge | • Les lacunes sont si nombreuses et si importantes que le ministère doit faire un effort important pour régler ce qui ne l'a pas été depuis des années |

Selon l'échelle ci-dessus, Justice Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et Bibliothèque et Archives Canada ont obtenu un « F », c'est-à-dire l'Alerte rouge.

## JUSTICE CANADA

La fiche de rendement de Justice Canada comporte un certain nombre de recommandations en matière d'AI. On y recommande notamment, à titre

d'élément indispensable du cadre administratif étayant l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'élaboration d'un plan opérationnel pour le bureau de l'AIPRP. Ce plan opérationnel doit préciser les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités associés à la mise en œuvre du plan d'activités du Bureau de l'AIPRP. Le plan d'activités est essentiellement une analyse de rentabilisation justifiant un supplément de ressources pour le Bureau de l'AIPRP. Les autres recommandations formulées dans la fiche de rendement concernent la nécessité d'avoir des documents complets et à jour pour faciliter la cohérence du processus décisionnel de ceux qui assument la responsabilité de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces personnes ont besoin de formation en matière d'AI pour exécuter correctement leurs tâches.

## AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA

Cette fiche de rendement circonscrit la nécessité d'instaurer un cadre administratif appuyant l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* par le biais de l'élaboration d'un plan d'amélioration et de fonctionnement pour le Bureau de l'AIPRP. Le plan doit préciser les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités. Il pourrait servir de cadre opérationnel pour faciliter la gestion des mesures d'amélioration, pour orienter les activités quotidiennes et pour gérer la mise en œuvre des recommandations de la fiche de rendement. Le plan est également un moyen de susciter et d'obtenir l'appui des cadres supérieurs afin d'améliorer les activités d'AI. Les autres recommandations formulées dans la fiche de rendement ont trait à la nécessité d'avoir des documents complets et à jour pour faciliter la cohérence du processus décisionnel de ceux qui sont chargés de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces personnes ont besoin de formation en matière d'AI pour exécuter correctement leurs tâches.

## BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

La fiche de rendement recommande notamment l'élaboration d'un plan opérationnel pour la Division de l'AIPRP. Le plan doit préciser les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités qui permettront de respecter les délais de réponse et les dispositions relatives aux exceptions applicables. Un groupe de travail interne a déjà examiné l'arriéré de 18 à 20 mois des demandes d'accès et proposé des solutions systémiques, novatrices et durables.

Comme pour les deux autres ministères, les autres recommandations formulées dans la fiche de rendement de Bibliothèque et Archives Canada ont trait à la nécessité d'avoir des documents complets et à jour pour faciliter la cohérence du processus décisionnel de ceux qui sont chargés de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces personnes ont besoin de formation en matière d'AI pour exécuter correctement leurs tâches.

### CONCLUSION

Ces trois institutions ont reconnu qu'elles avaient des problèmes graves et persistants concernant la procédure d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. En 2004-2005, chaque institution a pris certaines mesures correctives positives, mais, au moment de la production des fiches de rendement, aucun engagement précis n'avait été annoncé concernant la façon dont chacune d'elles s'y prendrait pour combler les lacunes circonscrites, quand ces mesures seraient adoptées ni ce que l'on ferait pour que ces améliorations soient durables.

L'un des aspects fondamentaux de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* est le rôle de leadership qu'assument le coordonnateur de l'AIPRP et les cadres supérieurs dans un ministère. La haute direction exerce ce leadership en considérant l'accès à l'information comme une priorité ministérielle et en veillant à ce que des ressources suffisantes y soient consacrées et à ce que la technologie, la formation et les politiques nécessaires soient en place. Il est important que, de concert avec le coordonnateur de l'AIPRP, les cadres supérieurs favorisent une culture de la transparence et de l'accès en adoptant et en appliquant un plan de redressement assorti de produits livrables clairement définis et d'échéance critiques.

Le texte complet des fiches de rendement est affiché sur le site Web du Commissariat, à l'adresse suivante : **http://www.infocom.gc.ca**.

## C : Examen des prorogations de délai

Dans nos rapports antérieurs, nous nous inquiétions du fait que les améliorations générales enregistrées dans les délais de réponse ne puissent être attribuables à un abus des dispositions de la Loi permettant de proroger ces délais. Effectivement, depuis l'exercice 2000-2001, le nombre de plaintes pour prorogation de délai a plus que doublé. Pour en avoir le cœur net, le Commissaire a entamé une étude à l'automne 2004.

Nous avons adressé un questionnaire à quarante-deux institutions gouvernementales au sujet de leur perspective générale sur l'application des dispositions de prorogation de délai. Compte tenu d'une analyse des réponses obtenues, le Commissaire a choisi un échantillon représentatif, soit huit institutions, qui ont fait l'objet d'une étude plus approfondie. Nous avons procédé à des entrevues individuelles avec des coordonnateurs de l'AIPRP et à l'examen d'un certain nombre de dossiers de traitement de demandes d'accès à l'égard desquels on avait prorogé le délai au-delà des 30 jours réglementaires. Les principaux éléments de cet examen ont été les suivants :

1) Les motifs de prorogation de délai étaient-ils expliqués dans le dossier?

2) Des éléments de preuve étaient-ils fournis pour justifier la prorogation du délai et la durée de la prorogation?

3) Avait-on fourni des réponses durant la période de prorogation et, sinon, quelle avait été la durée du délai supplémentaire au-delà de la période de prorogation?

4) L'institution avait-elle un système de repérage et de report des dossiers pour s'assurer de la conformité aux dispositions relatives aux prorogations de délai?

5) L'institution appliquait-elle une politique de divulgation partielle avant la fin de la période de prorogation?

6) Lorsque la prorogation de délai était attribuable à la nécessité d'une consultation auprès d'autres institutions gouvernementales, avait-on procédé aux consultations préalables et pris soin de faire un suivi auprès de l'institution consultée?

7) Lorsque la prorogation de délai était attribuable à la nécessité d'une consultation de tiers non gouvernementaux, avait-on respecté les délais prévus aux articles 27 et 28 de la Loi?

8) Lorsque la prorogation de délai était supérieure à 30 jours, l'institution avait-il rempli son obligation d'en informer le Commissaire à l'information?

9) Quelle proportion des demandes d'accès adressées à l'institution avaient fait l'objet d'une prorogation du délai initial de 30 jours? Quelle avait été la durée moyenne de prorogation?

Dans la moitié des 42 institutions faisant l'objet de l'enquête, 40 % ou plus (jusqu'à 80 % dans certains cas) des demandes d'accès ont fait l'objet d'une prorogation de délai. Notre étude a permis de révéler également que la gestion générale des prorogations de délai souffre de lacunes graves.

Premièrement, il n'existe pas de critères exhaustifs et systématiquement appliqués pour déterminer s'il est effectivement nécessaire de proroger un délai de réponse conformément à l'alinéa 9(1)a) et en établir la durée.

Deuxièmement, il n'existe pas de pratique cohérente dans les institutions gouvernementales en matière de justification des prorogations dans les dossiers de traitement.

Troisièmement, les délais supplémentaires sont très généralement dépassés. C'est particulièrement vrai lorsqu'il y a lieu de consulter des tiers, et ce en dépit du fait que ces consultations font l'objet d'échéances fixées par la Loi.

Quatrièmement, les consultations auprès du BCP prennent deux fois plus de temps que les consultations auprès des autres institutions gouvernementales.

Enfin, notre étude a révélé que les institutions n'informent pas systématiquement le Commissaire à l'information lorsqu'elles prorogent un délai de réponse au-delà des 30 jours réglementaires. Nous avons également découvert des contradictions entre les statistiques sur les délais de réponse que les institutions déclarent au Parlement et au Conseil du Trésor, d'une part, et celles que nous avons obtenues au cours de cette étude, d'autre part. Le Conseil du Trésor ne vérifie pas les statistiques fournies par les institutions gouvernementales.

Ces résultats attestent des besoins : il faut instaurer un mode de gestion plus attentif des prorogations de délai demandées par les institutions gouvernementales; il faut que le Conseil du Trésor joue un rôle d'orientation et de vérification; on a besoin de ressources supplémentaires pour veiller à ce que les prorogations de délai soient l'exception et non la règle; et il faut améliorer le délai d'exécution des consultations auprès du BCP et que le Commissaire à l'information exerce un suivi permanent.

# CHAPITRE III
# ENQUÊTES ET EXAMENS

## A. Statistiques sur la charge de travail

Au cours de l'exercice, 1 506 plaintes ont été adressées au Commissaire à l'information concernant des institutions gouvernementales, et 1 140 enquêtes ont été menées à terme (voir le tableau 1). Le tableau 1B indique que 21,1 % des plaintes reçues avaient trait aux délais, comparativement (voir le tableau) à 14,4 % l'an dernier : il y a lieu de s'inquiéter de cette remontée du nombre de plaintes à cet égard. Par ailleurs, le Commissariat a répondu à 1 387 demandes de renseignements.

Le tableau 2 indique les résultats des 1 140 enquêtes achevées. Outre les retraits de plaintes ou les plaintes annulées, 99 % des plaintes ont été réglées sans que le Commissaire doive s'adresser à la Cour fédérale. (Comme 96 des 104 plaintes non réglées étaient liées entre elles, au sens où elles renvoyaient toutes à la même demande de données de recensement, elles sont traitées comme un seul et même dossier aux fins du litige.)

Le tableau 3 indique le taux d'exécution général médian relatif aux enquêtes. Le délai moyen d'exécution est passé, en un an, de 5,57 à 7,45 mois. Cette augmentation est attribuable aux effets négatifs entraînés par l'insuffisance des ressources disponibles pour la charge de travail et à deux enquêtes qui ont pris beaucoup de temps à régler. Il s'agit de l'enquête sur les demandes de données de recensement (voir ci-dessus) et une autre enquête importante concernant plus de cinquante plaintes. Le tableau 3A indique les effets, sur les délais, de la complexité de certaines plaintes. Il illustre également la détérioration des délais d'exécution pour les plaintes ordinaires et pour les plaintes complexes.

Le tableau 1 révèle une augmentation inquiétante du nombre des enquêtes non terminées. Leur nombre était de 1 019 l'an dernier; il est passé à 1 385 cette année. Il a été impossible de maintenir les modestes améliorations des délais d'exécution et la réduction de l'arriéré en raison d'un sérieux manque de ressources. Comme nous l'avons dit l'an dernier, le mandat du Commissaire à l'information, qui est de procéder à des enquêtes rapides et approfondies, ne saurait être rempli avec les ressources actuellement disponibles. Le Commissaire ne peut pas non plus remplir sa fonction de surveillance avec ces seules ressources.

Le tableau 4 illustre la répartition des plaintes réglées entre 60 institutions gouvernementales. Soixante-quatre pour cent des plaintes ont été adressées contre seulement dix institutions gouvernementales. Une fois de plus, ce sont seulement quelques institutions qui font l'objet de la plupart des plaintes.

Les institutions classées parmi les dix premières dans la liste de celles qui ont fait l'objet de plaintes cette année sont les suivantes :

| | |
|---|---|
| 1. Défense nationale | 132 |
| 2. Gendarmerie royale du Canada | 96 |
| 3. Statistique Canada | 96 |
| 4. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | 84 |
| 5. Bureau du Conseil privé | 63 |
| 6. Transports Canada | 61 |
| 7. Citoyenneté et Immigration Canada | 57 |
| 8. Agence du revenu du Canada | 50 |
| 9. Pêches et Océans Canada | 47 |
| 10. Justice Canada | 46 |

Le fait d'apparaître dans cette liste ne signifie pas que ces institutions ont donné de mauvais résultats. Il convient plutôt d'évaluer le « rendement » en calculant le nombre de plaintes adressées contre ces institutions qui ont été jugées fondées comparativement à celles qui ont été jugées sans fondement. Cette année, les dix principales institutions contre lesquelles des plaintes ont été jugées fondées sont les suivantes :

| | |
|---|---|
| 1. Statistique Canada | 96 |
| 2. Défense nationale | 73 |
| 3. Gendarmerie royale du Canada | 67 |
| 4. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | 57 |
| 5. Transports Canada | 55 |
| 6. Bureau du Conseil privé | 41 |
| 7. Citoyenneté et Immigration Canada | 40 |

| | |
|---|---|
| 8. Pêches et Océans Canada | 30 |
| 9. Agence du revenu du Canada | 34 |
| 10. Justice Canada | 34 |

## B. Procédure d'enquête – Bilan

Dans notre rapport annuel 2002-2003, nous avons rendu compte de nos efforts pour démystifier la procédure d'enquête grâce à l'usage judicieux du pouvoir discrétionnaire du Commissaire de choisir les méthodes d'enquête. Ce pouvoir discrétionnaire permet au Commissaire à l'information de choisir les modes, méthodes et styles d'enquête. Bien que cette souplesse soit nécessaire, le Commissaire est conscient de l'importance d'aider toutes les parties à comprendre les méthodes procédurales dont il dispose et les circonstances dans lesquelles elles sont susceptibles d'être employées.

C'est pourquoi le rapport annuel 2002-2003 explique les deux types de procédures utilisées (informelle et formelle) et les circonstances dans lesquelles elles sont susceptibles d'être employées. Par ailleurs, le rôle de l'avocat dans les procédures formelles, l'usage d'ordonnances sur la confidentialité et le risque de commentaires négatifs y sont analysés. Cette souplesse procédurale est étroitement associée à l'instauration des normes de service dont il est question aux pages 60 à 64 de ce rapport annuel.

Après un an et demi d'expérience des délais prévus dans les normes de service, il semblerait que l'obstacle principal à leur application intégrale est le fait que la plupart des dossiers de traitement ne comportent pas de données justificatives pour les décisions prises à l'égard des exceptions ou de l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Cette lacune est très inquiétante puisqu'elle signifie que, lorsqu'il y a plainte, le traitement doit être recréé et recommencé pour l'enquêteur, et c'est là une activité qui prend inutilement du temps.

Le fait que l'on n'ait pas réglé ce problème à l'échelle systémique est d'autant plus surprenant que le rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information, publié en juin 2002 sous le titre de « Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens », comportait une recommandation à cet égard. Au chapitre 6, intitulé « Garantir la conformité : le processus de recours », le Groupe d'étude formulait la recommandation suivante : « (…) que le Secrétariat du Conseil du Trésor, avec les conseils du Commissariat à l'information, travaille avec les institutions pour élaborer des normes réalistes pour la documentation des dossiers de traitement des demandes. » Ce travail doit être exécuté.

Entre-temps, pour accélérer la procédure d'enquête, le Commissaire a l'intention de modifier les normes de service en prévoyant une nouvelle solution lorsqu'il n'y a pas de justification au dossier pour les exceptions demandées : dans ce cas, la personne jouissant du pouvoir délégué devra fournir des explications, sous la forme d'un raisonnement détaillé, au sujet de toutes les exceptions demandées et des décisions prises à titre discrétionnaire. Selon les circonstances, ces explications pourront être données par écrit ou par voie de témoignage oral et elles devront être fournies dans un délai de quelques jours et non pas de quelques semaines. La décision d'exiger des explications formelles sera prise au terme de la première rencontre entre l'enquêteur et le coordonnateur de l'institution s'il appert qu'il n'y a pas de justifications au dossier.

Le Commissaire à l'information espère améliorer la collaboration à ses enquêtes en faisant le suivi d'une suggestion formulée par le Groupe d'étude. Au chapitre 6, celui-ci recommande en effet que « le Commissariat à l'information offre aux responsables de l'accès des séances de formation et d'information sur le processus d'enquête » et que « les enquêteurs du Commissariat à l'information rencontrent à l'occasion les professionnels de l'accès pour clarifier et résoudre des questions générales touchant le processus d'enquête, en vue de rendre les enquêtes plus efficaces et plus efficientes ».

Le Commissariat à l'information collabore avec l'Université de l'Alberta pour produire du matériel informatif et didactique qui pourra être employé sur Internet, au bureau ou dans le cadre de séances avec le personnel du Commissariat. Par ailleurs, au cours du nouvel exercice, des ateliers seront offerts aux cadres supérieurs ministériels et au haut personnel politique sur leur rôle dans la procédure. La version sur disque compact de cette formation sera mise à la disposition des intéressés. Elle porte sur la Loi et au Règlement et sur les obligations des institutions gouvernementales assujetties à cette Loi. Par ailleurs, les cadres supérieurs du Commissariat à l'information sont disposés à rencontrer les cadres supérieurs des ministres pour les renseigner sur leur rôle et leurs obligations.

**Tableau 1 ÉTAT DES PLAINTES**

| | 1 avril 2003 au 31 mars 2004 | 1 avril 2004 au 31 mars 2005 |
|---|---|---|
| Reportées de l'année précédente | 658 | 1019 |
| Reçues durant l'année | 1331 | 1506 |
| Complétées durant l'année | 970 | 1140 |
| Reportées à l'année suivante | 1019 | 1385 |

## Tableau 1B PLAINTES REÇUES PAR CATÉGORIE

| Catégorie | 1 avril 2003 au 31 mars 2004 | | 1 avril 2004 au 31 mars 2005 | |
|---|---|---|---|---|
| Refus de divulguer | 720 | 54,1 % | 494 | 32,8 % |
| Exclusion – article 69 | 127 | 9,5 % | 59 | 3,9 % |
| Retard (présomption de refus) | 191 | 14,4 % | 318 | 21,1 % |
| Prorogation de délai | 186 | 14,0 % | 181 | 12,0 % |
| Frais | 48 | 3,6 % | 39 | 2,6 % |
| Divers | 59 | 4,4 % | 415 | 27,6 % |
| Total | 1331 | 100 % | 1506 | 100 % |

## Tableau 2 CONCLUSIONS DES PLAINTES du 1er avril 2004 au 31 mars 2005

| Catégorie | Réglée | Non-réglée | Bien-fondé non établi | Abandonnée | TOTAL | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Refus de divulguer | 294 | 100 | 144 | 71 | 609 | 53,4 % |
| Exclusion – art. 69 | 27 | 1 | 28 | 2 | 58 | 5,1 % |
| Retard (présomption de refus) | 199 | - | 8 | 11 | 218 | 19,1 % |
| Prorogation de délai | 118 | - | 37 | 2 | 157 | 13,8 % |
| Frais | 16 | - | 11 | 5 | 32 | 2,8 % |
| Divers | 42 | 3 | 16 | 5 | 66 | 5,8 % |
| TOTAL | 696 | 104 | 244 | 96 | 1140 | 100 % |
| 100 % | 61,1 % | 9,1 % | 21,4 % | 8,4 % | | |

**Tableau 3 DÉLAI D'EXÉCUTION (EN MOIS)**

| Catégorie | 1 avr. 2002 – 31 mars 2003 | | 1 avr. 2003 – 31 mars 2004 | | 1 avr. 2004 – 31 mars 2005 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Mois | Plaintes | Mois | Plaintes | Mois | Plaintes |
| Refus de divulguer | 7,17 | 590 | 7,36 | 447 | 12,79 | 609 |
| Exclusion – art. 69 | - | - | 8,02 | 41 | 14,48 | 58 |
| Retard (présomption de refus) | 3,44 | 164 | 4,06 | 228 | 4,22 | 218 |
| Prorogation de délai | 4,77 | 125 | 3,45 | 153 | 4,83 | 157 |
| Frais | 4,22 | 48 | 5,15 | 48 | 5,29 | 32 |
| Divers | 4,37 | 79 | 5,10 | 53 | 5,36 | 66 |
| Moyenne | 5,42 | 1006 | 5,57 | 970 | 7,45 | 1140 |

**Tableau 3A DÉLAI D'EXÉCUTION (EN MOIS)**

| Catégorie | 1 avr. 2002 – 31 mars 2003 | | | | 1 avr. 2003 – 31 mars 2004 | | | | 1 avr. 2004 – 31 mars 2005 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ordinaire | | Difficile | | Ordinaire | | Difficile | | Ordinaire | | Difficile | |
| | Mois | % | Mois | % | Mois | % | Mois | % | Mois | % | Mois | % |
| Retard (présomption de refus) | 2,99 | 10 | 4,73 | 6 | 3,60 | 17 | 9,48 | 6 | 3,73 | 16 | 5,59 | 4 |
| Prorogation de délai | 2,96 | 5 | 8,61 | 7 | 2,47 | 10 | 6,18 | 6 | 4,37 | 9 | 5,85 | 4 |
| Frais | 2,61 | 2 | 5,42 | 3 | 4,64 | 3 | 6,67 | 2 | 4,96 | 2 | 5,72 | 1 |
| Divers | 2,40 | 5 | 8,68 | 3 | 3,55 | 4 | 12,67 | 2 | 5,10 | 3 | 5,36 | 2 |
| Total partiel – Cas administratifs | 2,86 | 22 | 6,31 | 19 | 3,24 | 34 | 7,30 | 15 | 4,14 | 30 | 5,52 | 11 |
| Refus de divulguer | 5,46 | 45 | 16,57 | 13 | 5,59 | 34 | 16,96 | 13 | 12,21 | 44 | 17,62 | 9 |
| Exclusion – art. 69 | - | - | - | - | 8,04 | 4 | 7,07 | 0 | 13,32 | 5 | 23,01 | 1 |
| Total partiel – Cas de refus | 5,46 | 45 | 16,57 | 13 | 6,12 | 38 | 16,93 | 13 | 12,33 | 49 | 18,41 | 10 |
| Moyenne | 4,34 | 67 | 8,93 | 33 | 4,67 | 72 | 10,36 | 28 | 7,00 | 79 | 10,75 | 21 |

Notes : 1. Plainte difficile = les plaintes auxquelles les enquêteurs doivent consacrer plus que deux fois plus de temps qu'en moyenne.

2. Les plaintes de refus prennent en moyenne quatre fois plus de temps à régler que les plaintes administratives.

**Tableau 4 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION**
**(selon les institutions fédérales) du 1er avril 2004 au 31 mars 2005**

| INSTITUTION FÉDÉRALE | Réglée | Non Réglée | Bien-fondé non établi | Aban-donnée | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| Administration canadienne de la sûreté du transport aérien | - | - | - | 2 | 2 |
| Administration portuaire de Toronto | - | - | 2 | - | 2 |
| Affaires des anciens combattants Canada | 1 | - | - | 1 | 2 |
| Affaires étrangères Canada | 27 | - | 3 | 6 | 36 |
| Affaires indiennes et du Nord Canada | 12 | - | 5 | 1 | 18 |
| Agence canadienne de développement international | 1 | - | 2 | - | 3 |
| Agence canadienne d'inspection des aliments | 3 | - | 3 | 2 | 8 |
| Agence de promotion économique du Canada Atlantique | 5 | - | 1 | 1 | 7 |
| Agence des services frontaliers du Canada | 9 | - | 1 | - | 10 |
| Agence du revenu du Canada | 34 | - | 13 | 3 | 50 |
| Agence spatiale canadienne | 3 | - | - | - | 3 |
| Agriculture et Agro-alimentaire Canada | - | - | 2 | - | 2 |
| Banque de développement du Canada | 1 | - | - | - | 1 |
| Bibliothèque et Archives Canada | 19 | - | 12 | 2 | 33 |
| Bureau de l'Enquêteur correctionnel du Canada | 4 | - | - | - | 4 |
| Bureau du Conseil privé | 41 | - | 20 | 2 | 63 |
| Bureau du Surintendant des institutions financières Canada | 3 | - | 1 | - | 4 |
| Centre des armes à feu du Canada | 8 | - | 6 | 1 | 15 |
| Citoyenneté et Immigration Canada | 40 | - | 15 | 2 | 57 |
| Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité | 5 | - | - | - | 5 |
| Commerce international Canada, Ministère du | 6 | - | - | - | 6 |
| Commission canadienne de sûreté nucléaire | 2 | - | - | - | 2 |
| Commission canadienne du tourisme | 5 | - | 2 | 4 | 11 |
| Commission de la Capitale nationale | 4 | - | 1 | - | 5 |
| Commission de la Fonction publique du Canada | 1 | - | - | - | 1 |
| Commission de l'immigration et du statut de réfugié | 4 | - | - | - | 4 |
| Commission des plaintes du public contre la GRC | 1 | - | - | - | 1 |
| Commission des relations de travail dans la Fonction publique | 1 | - | - | - | 1 |
| Commission nationale des libérations conditionnelles | - | - | 1 | - | 1 |
| Conseil canadien des normes | 1 | - | - | - | 1 |

**Tableau 4 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (selon les institutions fédérales) du 1er avril 2004 au 31 mars 2005 (continue)**

| INSTITUTION FÉDÉRALE | Réglée | Non Réglée | Bien-fondé non établi | Aban-donnée | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes | 1 | - | - | - | 1 |
| Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada | - | - | 1 | - | 1 |
| Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat | 14 | 1 | 6 | - | 21 |
| Corporation commerciale canadienne | 2 | - | - | - | 2 |
| Défense nationale | 71 | 2 | 17 | 42 | 132 |
| Développement social Canada | 17 | - | 2 | - | 19 |
| Diversification de l'économie de l'Ouest Canada | 2 | - | - | - | 2 |
| Environnement Canada | 17 | 2 | 3 | 1 | 23 |
| Finances Canada, Ministère des | 13 | - | 5 | 1 | 19 |
| Gendarmerie royale du Canada | 67 | - | 21 | 8 | 96 |
| Industrie Canada | 19 | - | 8 | 3 | 30 |
| Infrastructure Canada | - | - | 1 | - | 1 |
| Justice Canada | 33 | 1 | 12 | - | 46 |
| Monnaie royale du Canada | 1 | - | - | - | 1 |
| Musée des beaux-arts du Canada | 5 | - | - | - | 5 |
| Office Canada – Nouvelle Écosse des hydrocarbures extracotiers | - | - | 1 | - | 1 |
| Ombudsman pour la Défense nationale et les Forces canadiennes | 1 | - | - | - | 1 |
| Patrimoine canadien | 3 | - | 4 | 1 | 8 |
| Pêches et Océans Canada | 36 | - | 9 | 2 | 47 |
| Résolution des questions des pensionnats indiens Canada | 1 | - | - | - | 1 |
| Ressources humaines et Développement des compétences Canada | 5 | - | 5 | - | 10 |
| Ressources naturelles Canada | - | - | 1 | - | 1 |
| Santé Canada | 16 | - | 6 | 2 | 24 |
| Sécurité publique et Protection civile Canada | 4 | - | 3 | - | 7 |
| Service canadien de renseignement de sécurité | 2 | - | 3 | - | 5 |
| Service correctionnel Canada | 12 | - | 21 | 1 | 34 |
| Société canadienne d'hypothèques et de logement | 3 | - | - | - | 3 |
| Statistique Canada | - | 96 | - | - | 96 |
| Transports Canada | 54 | 1 | 6 | - | 61 |
| Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | 56 | 1 | 19 | 8 | 84 |
| TOTAL | 696 | 104 | 244 | 96 | 1140 |

**Tableau 5 RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES (par lieu de résidence des plaignants) 1er avril 2004 au 31 mars 2005**

| | Reçues | Fermées |
|---|---|---|
| Hors du Canada | 11 | 11 |
| Terre-Neuve | 11 | 17 |
| Île du Prince Édouard | 6 | 5 |
| Nouvelle Écosse | 29 | 39 |
| Nouveau Brunswick | 7 | 8 |
| Québec | 156 | 122 |
| Région de la capitale nationale | 557 | 468 |
| Ontario | 153 | 222 |
| Manitoba | 31 | 49 |
| Saskatchewan | 40 | 26 |
| Alberta | 36 | 39 |
| Colombie-britannique | 464 | 128 |
| Yukon | 0 | 0 |
| Territoires du Nord-ouest | 5 | 4 |
| Nunavut | 0 | 2 |
| **TOTAL** | **1506** | **1140** |

# CHAPITRE IV
# RÉSUMÉS DES CAS

Au cours de l'exercice visé par ce rapport, quatre enquêtes dont on a entendu parler plus que d'habitude dans les médias ont été menées à terme. Ces quatre affaires ont trait à des documents retenus dans les cabinets de ministres et du Premier ministre et qui ont amené le gouvernement, sur une période de quatre ans, à présenter 29 requêtes à la Cour fédérale et à la Cour suprême visant à éliminer ou à restreindre les enquêtes du Commissaire. Ces contestations judiciaires se sont révélées infructueuses et leurs effets sont décrits dans le rapport annuel de l'année dernière (2003-2004) aux pages 10 à 15.

Cette année, les enquêtes ont été menées à terme et les résultats ont été communiqués au gouvernement et aux plaignants. Le Commissaire a jugé que toutes les plaintes étaient fondées et a recommandé qu'on communique davantage de documents, que les dossiers soient mieux gérés et qu'on accroisse la sensibilisation des fonctionnaires à ces questions. Le gouvernement a rejeté les recommandations dans tous les cas, et le Commissaire à l'information demandera à la Cour fédérale d'ordonner à ces quatre institutions fédérales de communiquer les documents retenus en cause.

Dans chacun de ces quatre cas, le rapport du Commissaire est trop long pour qu'on puisse le reproduire dans ces pages. C'est pourquoi nous présentons de brefs résumés dans les pages qui suivent. Toutefois, le texte intégral de chacun de ces rapports fait partie, à titre de référence, du présent rapport annuel remis au Parlement.

## Cas 1: Les emplois du temps du ministre des Transports conservés au Cabinet du ministre et au bureau du sous-ministre

### Contexte

La plainte découle du refus de Transports Canada (TC) de répondre à une demande de communication concernant l'emploi du temps de l'ancien ministre Collenette, du 1er juin au 5 novembre 1999. TC formulait son refus en ces termes :

« Veuillez prendre note qu'il n'existe aucun document dans les dossiers de Transports Canada qui réponde à votre demande. Nous vous faisons observer, toutefois, que c'est le personnel politique du ministre qui prépare son calendrier de réunions et ses itinéraires, et que ces documents ne sont pas considérés comme des documents ministériels. »

L'ancien ministre avait l'habitude de fournir automatiquement des copies de son emploi du temps à la sous-ministre (et d'y supprimer certaines questions personnelles) pour aider cette dernière à lui offrir des services efficaces. La sous-ministre, pour sa part, avait l'habitude de détruire les copies de l'emploi du temps du ministre dès qu'il était désuet. Par conséquent, au moment où la demande de communication a été présentée, tous les documents sur lesquels portait la demande se trouvaient au Cabinet du ministre, puisque les copies de la sous-ministres avaient été détruites.

**Analyse juridique**

Le Ministère faisait valoir que le droit d'accès ne concernait que les dossiers appartenant au ministère des Transports. Il alléguait également que le Cabinet du ministre des Transports, qui conservait les emplois du temps, ne fait pas partie du ministère des Transports.

Le demandeur, pour sa part, faisait valoir que les emplois du temps étaient créés, en partie, en vue d'aider les fonctionnaires du Ministère à s'acquitter de leurs fonctions et que le lieu où ils étaient archivés n'avait aucune importance. De plus, le demandeur soutenait qu'un ministre fait partie de l'institution qu'il dirige et que, par conséquent, les documents qu'il conserve ayant trait à ses fonctions ministérielles appartiennent à son Ministère.

Dans ce cas, les questions de droit portent sur les points suivants :

1. Est-ce que les emplois du temps demandés (archivés au Cabinet du ministre des Transports) appartenaient au ministère des Transports aux fins de l'article 4 (droit d'accès) de la *Loi sur l'accès à l'information*?

2. En principe, le Cabinet d'un ministre fait-il partie du ministère qu'il dirige?

En examinant ces questions, le Commissaire à l'information s'est également penché sur la question incidente de savoir si le ministre des Transports est un cadre du ministère des Transports.

**Conclusions et recommandations**

Le Commissaire acceptait la jurisprudence dominante selon laquelle il faut accorder un sens général au terme « appartenant » afin de donner un droit d'accès concret et que le lieu physique où se trouvent les documents demandés ne détermine pas en soi la question de l'appartenance. Parmi les facteurs dont a tenu compte le Commissaire, afin de déterminer si les emplois du temps demandés appartenaient au ministère des Transports, mentionnons les suivants :

1. les individus qui possédaient les documents pertinents étaient-ils des employés ou des cadres d'une entité à laquelle s'applique la *Loi sur l'accès à l'information* (c.-à-d. une institution fédérale);

2. existe-t-il une preuve que les documents appartiennent, en réalité, à une institution fédérale;

3. le contenu des documents a-t-il un rapport avec les fonctions et le mandat d'une institution fédérale;

4. le document est-il étroitement lié à d'autres documents que possède une institution fédérale;

5. le document a-t-il été créé au cours de l'accomplissement de fonctions rémunérées au moyen de crédits parlementaires accordés à l'institution fédérale;

6. tout cadre ou employé d'une institution gouvernementale a-t-il le droit d'utiliser, de préserver ou de détruire le document;

7. en ce qui concerne ce document, une ordonnance de production pourrait-elle être imposée à un cadre ou à un employé d'une institution fédérale;

8. la communication du contenu de ce document exige-t-elle l'autorisation d'un cadre ou d'un employé d'une institution fédérale;

9. existe-t-il un droit d'accès à ce document partiel, transitoire ou *de droit* accordé à un cadre ou à un employé d'une institution fédérale;

10. le document a-t-il été créé dans le cadre de l'administration quotidienne d'une institution fédérale ou pour aider un cadre ou un employé d'une institution fédérale à s'acquitter de ses fonctions;

11. existe-t-il un motif impérieux lié à une politique gouvernementale qui milite en faveur de l'appartenance ou non.

Après avoir pris en considération les aspects juridiques et les données de fait en ce qui a trait à ces facteurs, le Commissaire a conclu que les emplois du temps ministériel demandés appartenaient au ministère des Transports aux fins de

l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour arriver à cette conclusion, le Commissaire a tenu compte du contenu des documents (dont des parties importantes ont trait aux fonctions du ministre en tant que dirigeant de Transports Canada); le fait que les emplois du temps étaient utilisés, en partie, pour aider des fonctionnaires du Ministère à s'acquitter de leurs fonctions; et celui que les fonctionnaires du Ministère étaient autorisés à conserver ou à détruire leurs copies de ces emplois du temps.

De plus, le Commissaire a conclu que le ministre du Transport est un cadre, qui fait partie du ministère des Transports. Les facteurs suivants l'ont mené à tirer cette conclusion :

1. la *Loi sur le ministère du Transport* précise que le ministre des Transports dirige le Ministère;

2. des spécialistes de la constitution conviennent que le ministère des Transports, tout comme les autres ministères responsables d'un portefeuille, doit être dirigé par un ministre parce que les ministères sont des prolongements de l'autorité des ministres;

3. la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit que le ministre des Transports est le responsable de son Ministère aux fins de la Loi;

4. la *Loi sur la gestion des finances publiques* (à laquelle sont assujettis les ministères et Cabinets de ministre) donne une définition du « fonctionnaire public » qui comprend le ministre;

5. la définition de « fonctionnaire public » dans la *Loi d'interprétation* comprend le ministre des Transports;

6. au sens ordinaire, le terme « fonctionnaire » d'un ministère du gouvernement comprend le ministre chargé de l'administrer;

7. tirer une autre conclusion mènerait à des résultats absurdes, c'est-à-dire : permettre aux ministres d'empêcher le droit d'accès aux documents ministériels en les conservant au Cabinet du ministre; permettre aux ministres de confirmer le droit à la protection des renseignements personnels en ce qui touche l'information reliée à leur poste et à leurs fonctions; et permettre aux ministres d'échapper à leur responsabilisation par le biais de la transparence – une des fonctions que la Cour suprême du Canada attribue à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Par conséquent, le Commissaire a recommandé de communiquer les emplois du temps demandés, sous réserve des exceptions valables afin de protéger certains renseignements personnels qui s'y trouvent. Le ministre des Transports ne

partage pas l'avis du Commissaire et a refusé de suivre ses recommandations. Par conséquent, le Commissaire, avec le consentement du plaignant, présentera une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale pour qu'elle examine le refus continu de communiquer les documents demandés.

## Cas 2: Les emplois du temps du Premier ministre conservés à la GRC

### Contexte

La plainte découle de la réponse de la GRC à une demande de communication des copies des emplois du temps de l'ancien Premier ministre Jean Chrétien, du 1er janvier 1997 au 4 novembre 2000. Voici la réponse de la GRC à la demande de communication :

> « En réponse à votre demande, nous avons fait des recherches dans les documents classés dans nos bureaux d'Ottawa (Ontario) et nous regrettons de vous informer que nous n'avons pas reçu de copies de l'horaire journalier du Premier ministre. C'est le Cabinet du Premier ministre qui conserve cette information. »

Au cours de l'enquête, nous avons trouvé dans les dossiers de la GRC de nombreux emplois du temps du Premier ministre (386 pages) afférents à la demande de communication. On a pu également déterminer que des copies de ces calendriers du Premier ministre étaient envoyées tous les jours aux bureaux du Peloton de protection du Premier ministre, aux quartiers généraux de la GRC. Autrement dit, la réponse de la GRC était complètement inexacte.

Le Commissaire a conclu que l'incapacité de la GRC de trouver et de traiter les emplois du temps de même que l'affirmation selon laquelle elle ne recevait pas de copies des emplois du temps de l'ex-Premier ministre n'avaient pas pour but d'induire en erreur le demandeur. Il a plutôt expliqué ainsi la réponse inexacte : l'insouciance de l'officier qui a mené les recherches et l'incapacité des professionnels de l'accès à l'information de la GRC de jouer un rôle du suivi et de remise en question auprès des services de protection du Premier ministre.

Une fois que les documents ont été repérés, la GRC a envoyé une deuxième réponse au demandeur, et refusait de communiquer les emplois du temps, en tout ou en partie, pour les raisons suivantes :

> « L'examen des documents révèle que toute l'information que vous avez demandée constituait une exception en vertu du paragraphe 19(1) et de l'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information*. De plus, une partie de l'information n'est pas accessible aux termes du paragraphe 69(1) de la Loi. »

### Analyse juridique

À la différence du cas qui précède et de celui qui suit ayant trait aux emplois du temps conservés dans les cabinets du Premier ministre et d'un ministre, on ne remet pas en cause dans ce cas le fait que les emplois du temps, soient assujettis à la Loi. De toute évidence, ils l'étaient. La GRC est une institution fédérale assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* et les documents étaient conservés aux quartiers généraux de la GRC, sous l'autorité quotidienne des agents de la GRC.

Ce cas soulève les questions suivantes :

1. Est-ce que chaque mention sur chaque page de ces emplois du temps constitue des « renseignements personnels » concernant l'ancien Premier ministre ou d'autres personnes qui sont considérés comme une exception au droit d'accès aux termes du paragraphe 19(1) de la Loi?

2. Est-ce que tout le contenu de ces emplois du temps constitue une exception en vertu de l'article 17 de la Loi parce que s'il était communiqué on pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'il menace la sécurité de l'ancien Premier ministre, du Premier ministre actuel ou de leur peloton de protection?

3. Est-ce que certaines mentions constituent des documents confidentiels du Cabinet?

4. Est-ce que la GRC s'acquitte de son obligation, en vertu de l'article 25 de la Loi, de prélever et de communiquer toute partie des emplois du temps qui ne constitue pas une exception ou une exclusion en vertu des articles 17, 19 et 69?

### Article 19 – Renseignements personnels

Les responsables de la GRC ont admis que si la demande avait concerné les emplois du temps du Commissaire de la GRC, ils en auraient prélevé et communiqué la partie ayant trait au travail et retenu celles qui portaient uniquement sur des questions personnelles.

Ils auraient adopté cette approche à cause de l'alinéa 8(2)j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui restreint la zone de confidentialité du « personnel d'une institution fédérale ». Le Commissaire de la GRC est un fonctionnaire de la GRC et, par conséquent, il ne peut faire valoir le droit à la protection des renseignements personnels pour refuser de communiquer de l'information liée à son poste ou à ses fonctions.

La GRC n'a pas utilisé la même approche avec l'emploi du temps du Premier ministre parce que, de son point de vue, le Premier ministre n'est pas un cadre ou un employé d'une institution fédérale et, par conséquent, sa zone de confidentialité n'est pas restreinte en vertu de l'alinéa 8(2)j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissaire à l'information a rejeté cet argument puisque le Premier ministre est un cadre du Bureau du Conseil privé (institution fédérale assujettie à la Loi). Les raisons à cet égard sont énoncées dans le résumé de cas suivant.

Par conséquent, le Commissaire à l'information a conclu que les parties des emplois du temps du Premier ministre qui ont trait à son poste et à ses fonctions en tant que responsable du BCO ou à des activités ou événements publics auxquels il a pris part devraient être communiquées.

### Article 17 – Menace à la sécurité du Premier ministre

La GRC a fait valoir que la communication de toute partie de ces emplois du temps – y compris des activités publiques ou des pages vierges – pourrait menacer la sécurité de l'ancien Premier ministre et du Premier ministre actuel. La GRC alléguait qu'on pourrait déduire des emplois du temps certains modes de comportement et les utiliser pour agresser les Premiers ministres. Elle ajoutait qu'elle n'avait pas à démontrer que la communication de ces documents serait une menace « probable ». Au contraire, elle faisait valoir qu'elle n'avait qu'à démontrer que sa préoccupation à cet égard n'était ni frivole ni exagérée, mais bien raisonnable.

Selon le Commissaire à l'information le critère valable est celui de l'attente raisonnable sur le plan de la probabilité. Cependant, il a conclu que la GRC ne s'était pas acquittée de son obligation de démontrer la probabilité qu'une menace liée à la communication des documents est soit probable, soit non frivole ou non exagérée. Il concluait que les modes de comportement qui ne sont pas déjà connus du public, et que l'on pourrait connaître à la lecture des emplois du temps, avaient trait à des réunions courantes et connues du Premier ministre. Aucune preuve ne démontre comment la connaissance de ces habitudes – qui n'ont rien à voir avec les déplacements du Premier ministre ni la possibilité de l'exposer à un danger – pourrait présenter un risque pour la sécurité de l'ex-Premier ministre ou celle des personnes qui assurent sa protection. De même, aucun témoin n'a pu démontrer comment la communication des emplois du temps portant sur les jours sans aucune activité prévue pourrait répondre au critère de l'article 17.

La GRC a reconnu qu'elle n'avait pas examiné les conséquences en matière de sécurité, dans le contexte actuel de la communication de ces documents quand M. Chrétien a quitté la vie publique. La GRC n'a fourni aucune preuve à l'appui d'un argument selon lequel la communication des emplois du temps de l'ancien Premier ministre peut constituer une menace à la sécurité du Premier ministre Martin.

### Article 69 – Exclusion liée aux documents confidentiels du Cabinet

Certaines parties des emplois du temps demandés ont été soustraites à la communication parce qu'elles constituaient des documents confidentiels du Cabinet. Puisque les emplois du temps ne renfermaient aucun détail sur des sujets précis, le Commissaire a conclu que l'article 69 avait été mal appliqué. Le simple fait que des membres du Cabinet se rencontrent à une certaine date et à une heure précise ne constitue pas, aux yeux du Commissaire, un secret du cabinet.

### Recommandations

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, le Commissaire à l'information a conclu que la décision de la GRC de retenir tous les documents demandés n'était pas fondée. Il a recommandé que les emplois du temps soient communiqués, à condition d'en retirer l'information à caractère privé, comme les rendez-vous chez les médecins, activités familiales et réceptions privées.

Le Commissaire de la GRC a refusé d'accepter les recommandations du Commissaire à l'information. Avec le consentement du plaignant, le Commissaire à l'information demandera à la Cour fédérale du Canada d'examiner le refus de la GRC de communiquer les documents demandés.

## Cas 3: Les emplois du temps du Premier ministre conservés au CPM et au BCP

### Contexte

La plainte découle des réponses du bureau du Conseil privé (BCP) à six demandes d'accès aux emplois du temps de l'ancien Premier ministre Jean Chrétien. Chaque demande portait sur une période différente; les six demandes réunies couvraient la période de janvier 1994 au 25 juin 1999. Pour ce qui est de cinq de ces demandes, le BCP a informé le demandeur qu'il ne possédait pas ces emplois du temps. Le BCP n'a pas informé le demandeur que les emplois du temps requis étaient conservés au Cabinet du Premier ministre (CPM) même s'ils étaient bel et bien à cet endroit.

Pour ce qui est de l'une des demandes, la plupart des documents pertinents étaient conservés au CPM, mais certains d'entre eux se trouvaient au Bureau du greffier du Conseil privé, Mel Cappe. Dans sa réponse à cette demande, le BCP refusait de dire s'il possédait ces emplois du temps et déclarait que s'il les possédait, ils seraient considérés comme des exceptions vu qu'ils constituent des renseignements personnels du Premier ministre.

Après le dépôt d'une plainte au Commissaire à l'information, et le début de l'enquête, le BCP a clarifié les raisons de son refus de communiquer les emplois du temps demandés. En ce qui concerne les agendas conservés au CPM, le BCP maintenait qu'ils n'étaient pas assujettis au droit d'accès parce que seul le BCP, et non le CPM, est assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Pour ce qui est des emplois du temps trouvés au BCP (qui étaient de toute évidence assujettis au droit d'accès) le refus de les communiquer était fondé sur le paragraphe 19(1) de la Loi et visait à protéger les renseignements personnels du Premier ministre.

Ce n'est que beaucoup plus tard au cours de l'enquête que le BCP a invoqué l'article 17 de la Loi, faisant valoir que la communication des emplois du temps, en tout ou en partie, pourrait raisonnablement représenter une menace à la sécurité de l'ancien Premier ministre et de son peloton de protection. Le BCP était aussi d'avis que la communication de n'importe quelle partie des emplois du temps de l'ancien Premier ministre Chrétien présenterait un risque pour la sécurité du Premier ministre Martin.

On alléguait aussi que certaines parties de ces emplois du temps entraient dans la catégorie des documents confidentiels du Cabinet et constituaient donc des exceptions au droit d'accès en vertu de l'article 69 de la Loi.

Au cours de l'enquête, le BCP cessait de s'appuyer sur la disposition de la Loi en vertu de laquelle il avait refusé de confirmer ou de nier qu'il possédait certaines copies des emplois du temps du Premier ministre.

**Analyse juridique**

1. Est-ce que les emplois du temps du Premier ministre, qui sont conservés dans les locaux du CPM, appartiennent au BCP aux fins du droit d'accès énoncé à l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information*?

2. Si c'est le cas, les emplois du temps, en tout ou en partie, peuvent-ils constituer des exceptions au droit d'accès ou être exclus aux termes des articles 19 (renseignements personnels), 17 (sécurité des individus) de la Loi ou de l'article 69 (documents confidentiels du Cabinet)?

3. Est-ce que les emplois du temps du Premier ministre, qui étaient conservés au BCP au moment de la demande, constituent une exception au droit d'accès, en tout ou en partie, en vertu des articles 19, 17 ou 69 de la Loi?

### Conclusions et recommandations

En ce qui concerne le premier point, le Commissaire à l'information a conclu que les agendas conservés au CPM étaient sous le contrôle du BCP aux fins de l'article 4 de la Loi. Il concluait également que le Premier ministre est un fonctionnaire du BCP. En arrivant à ces conclusions, le Commissaire prenait en compte les mêmes facteurs qui sont décrits dans le résumé de cas n° 1.

Pour ce qui est du deuxième et du troisième point, le Commissaire concluait que les articles 17, 19 et 69 avaient été invoqués de manière inappropriée. À cet égard, il se fondait sur la même analyse qui figure dans le résumé de cas n° 2.

### Gestion des documents et préoccupations au sujet du processus

L'enquête a permis de déterminer que les emplois du temps de l'ancien Premier ministre n'étaient pas conservés d'une manière qui tenait compte de leur état et de leur importance en tant que documents d'archives d'importance pour le Canada.

Le Commissaire a du constater qu'il n'existait pas de procédures en place, ou que ces procédures n'étaient pas suivies, pour assurer qu'on rédige tous les jours un emploi du temps complet et exact, et que ce dernier était archivé afin d'en permettre le transfert obligatoire éventuel aux Archives nationales. Il en venait donc à la conclusion que la version existante des emplois du temps de l'ancien Premier ministre était inexacte et incomplète. Puisque les emplois du temps des premiers ministres sont des documents ayant une importance historique, créés et conservés aux frais des contribuables, et qu'ils portent sur des fonctions officielles, le Commissaire concluait que ces lacunes dans les pratiques de gestion des documents étaient extrêmement préoccupantes.

### Recommandations

Pour toutes ces raisons, le Commissaire à l'information recommandait au Premier ministre Martin de communiquer les emplois du temps demandés, et de ne prendre des mesures d'exception que pour les indications qui n'étaient pas liées aux fonctions ministérielles de l'ancien Premier ministre. Le Commissaire recommandait également qu'un plan pour assurer la gestion appropriée des emplois du temps du Premier ministre soit élaboré avec l'Archiviste national du Canada et le Commissaire à l'information.

Le Premier ministre Martin a refusé d'accepter la recommandation du Commissaire. Par conséquent, avec le consentement du plaignant, le Commissaire demandera à la Cour fédérale du Canada d'examiner le refus du BCP de communiquer les documents demandés.

## Cas 4: Documents conservés au Cabinet du ministre de la Défense nationale concernant les réunions de comités de haut niveau

### Contexte

La plainte découle des réponses du ministère de la Défense nationale (MDN) à des demandes provenant de deux individus au sujet de l'obtention de documents préparés à l'occasion de rencontres connues sous le nom de réunions de gestion du « M5 », ou provenant de celles-ci. Ces réunions périodiques réunissaient Art Eggleton, alors ministre de la Défense nationale, et cinq autres fonctionnaires (le Chef d'état-major de la défense, le sous-ministre, l'adjoint de direction, le directeur des opérations et le directeur des communications).

En réponse à ces deux demandes, le MDN a déclaré qu'il ne possédait aucun document relatif à ces demandes. Un des demandeurs a déposé une plainte au Commissaire à l'information et l'autre s'en est abstenu. Toutefois, lorsque le Commissaire à l'information a appris que la même réponse avait été donnée aux deux demandeurs, le Commissaire a enquêté les deux réponses.

Au cours de l'enquête, plusieurs centaines de documents pertinents à la demande d'accès ont été découverts. Quelque 650 documents ont été trouvés au Cabinet du ministre. Au nombre de ces documents mentionnons : des notes prises lors des réunions de gestion du M5 par le personnel exonéré du ministre, des emplois du temps et des dossiers de rendez-vous. Environ 750 documents ont été trouvés ailleurs au MDN dont des documents préparatoires, graphiques, cartes, images satellitaires et rapports.

Au cours de l'enquête, le MDN a traité et communiqué (sous réserve des exceptions) tous les documents liés aux réunions du M5 qui ont été trouvés, sauf ceux qui étaient situés au Cabinet de l'ancien ministre. Le Commissaire a conclu que toutes les exceptions appliquées aux documents communiqués étaient justifiées. En ce qui concerne les documents des réunions du M5 trouvés au Cabinet du ministre, le MDN a déclaré qu'ils n'étaient pas assujettis au droit d'accès à l'information.

Selon le MDN, même si le ministère de la Défense nationale est assujetti à la Loi, le Cabinet du ministre de la Défense nationale ne fait pas partie du MDN et, par conséquent, n'est donc pas visé par la Loi.

### Questions

1. Les fausses réponses ont-elles été données intentionnellement?
2. Est-ce que les documents relatifs aux réunions du M5 conservés au Cabinet du ministre appartenaient au MDN aux fins du droit d'accès à l'information énoncé à l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information*?
3. Dans l'affirmative, est-ce que des exceptions ou exclusions peuvent justifier le refus de communiquer les documents demandés?
4. La gestion des documents relatifs aux réunions du M5 était-elle appropriée?

### Conclusions

#### Question n° 1

Selon le Commissaire, les fausses réponses données aux demandeurs étaient attribuables à des informations inexactes et trompeuses au sujet du processus suivi pour les réunions du M5 qui ont été données aux professionnels de l'accès à l'information du Ministère par le Cabinet du ministre et les bureaux du sous-ministre et du Chef d'état-major de la défense. De plus, le Commissaire attribuait les fausses réponses à l'incapacité des professionnels de l'accès à l'information du Ministère de jouer un rôle de contestation adéquat. Étant donné le rôle et la fréquence des réunions du M5, et les personnes qui y assistaient, le Commissaire a conclu que les responsables de l'accès à l'information auraient dû être très sceptiques lorsque les hauts fonctionnaires leur ont répondu qu'ils ne possédaient « aucun document ».

#### Question n° 2

Le Commissaire a conclu que les documents des réunions du M5 conservés au Cabinet du ministre appartenaient au MDN aux fins du droit d'accès à l'information. Pour arriver à cette conclusion, il a pris en compte les facteurs examinés dans le résumé de cas n° 1.

#### Question n° 3

Le Commissaire a convenu que toutes les exceptions et exclusions dont faisait état le MDN relativement aux documents conservés au Cabinet du ministre étaient justifiables. Par exemple, le Commissaire était d'avis que les notes prises à la réunion par le personnel exonéré constituaient une exception en vertu de l'article 21, dans la mesure où il s'agissait « des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre ou son personnel ».

**Question n° 4**

Au cours de l'enquête, il est devenu évident qu'il existait de graves lacunes chez les personnes qui assistaient aux réunions du M5 au sujet des règles de conservation et d'élimination des documents et des principes de base relatifs à la saine gestion des documents. Premièrement, la destruction de l'information contrevenait à la *Loi sur les Archives nationales du Canada*. Plus précisément, certains ordres du jour des réunions du M5 étaient détruits par des membres de ce groupe immédiatement après les réunions parce qu'ils faisaient erronément l'hypothèse que ces documents étaient éphémères et, par conséquent, qu'ils étaient protégés en vertu de l'autorisation de l'Archiviste national du Canada au sujet de la description des documents éphémères. En réalité, les ordres du jour ne seraient considérés comme des documents éphémères que s'ils étaient consignés en permanence et préservés dans un autre document (les procès-verbaux des réunions du M5). Comme aucun procès-verbal n'a été conservé, les ordres du jour n'étaient pas « éphémères » et on aurait dû en garder au moins une copie.

Deuxièmement, les notes prises lors des réunions du M5 étaient considérées à tort comme des « documents personnels » et certaines ont été détruites sans autorisation du ministre ou de l'Archiviste national. Aucune de ces notes n'étaient intégrées à des systèmes de dossiers accessibles et répertoriés de manière appropriée. Il est surprenant de constater ce manque de connaissance et cette pratique lorsqu'on sait que le Conseil du Trésor a publié des lignes directrices à l'échelle de toute l'administration publique sur le traitement approprié des notes prises au travail. Ces lignes directrices figurent dans le Rapport de mise en œuvre no 67, publiées par le SCT le 17 septembre 1999. À l'annexe B de ce rapport, on explique le sens de l'expression « documents éphémères » et on y donne plusieurs exemples ou scénarios. Voici le texte du scénario E :

« Vous notez vos activités et les choses dont vous voulez vous souvenir dans un cahier. Ce cahier contient des notes sur les réunions et exposés auxquels vous avez assisté ainsi que vos rencontres du déjeuner et vos rendez-vous chez le dentiste. Toute information d'intérêt qui concerne un programme ou une activité du Ministère devrait être promptement retranscrite dans les registres appropriés. Dans la mesure où cela a été fait, vous pouvez à votre guise jeter votre cahier. Néanmoins, si celui-ci contient des renseignements en rapport avec une demande d'accès à l'information reçue avant sa destruction, vous devez l'inclure dans les documents à examiner pour donner suite à la demande. »

Troisièmement, les documents associés aux réunions du M5 devraient avoir été suivis de près pour indiquer leur rapport avec le M5. À des fins d'archivage et de responsabilisation, de bonnes pratiques de gestion des documents exigent, d'une part, de conserver les documents (nous savons que ces documents existent dans des dossiers répertoriés) et, d'autre part, que l'utilisation de ces documents (à des fins de discussion aux réunions du M5) soit suivie de près et consignée par écrit.

Quatrièmement, des dossiers inadéquats ont été conservés pour documenter les décisions, considérations et activités dont on s'entretenait aux réunions du M5. La politique de gestion de l'information du gouvernement et les traditions même de la fonction publique exigent qu'on conserve des documents adéquats afin d'étayer les décisions, considérations et mesures gouvernementales. Par exemple, la version la plus récente de la *Politique sur la gestion de l'information gouvernementale (1er mai 2003)* n'est pas restreinte aux institutions fédérales telles que le décrit la *Loi sur l'accès à l'information*. Au contraire, la politique s'applique à l'ensemble du gouvernement du Canada comme l'énonce clairement « l'objectif de la politique » et la définition qu'on y donne de « l'information gouvernementale ». La politique dit clairement qu'il existe une obligation, entre autres choses, de créer les documents nécessaires pour :

> « Documenter les décisions et les processus décisionnels en vue de rendre compte des activités du gouvernement, de reconstituer l'évolution des politiques et des programmes, d'appuyer la continuité des services gouvernementaux et la prise de décisions et de permettre une vérification et un examen indépendants. » (Alinéa 2.2d)).

La politique précise clairement qu'il existe au gouvernement l'obligation de :

> « Gérer l'information, peu importe sa forme ou le support sur lequel elle est enregistrée, d'une manière qui en protègera l'authenticité, l'intégrité, la clarté et l'exhaustivité aussi longtemps que cela est nécessaire en vertu de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, de la *Loi sur la Bibliothèque nationale du Canada*, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de la *Loi sur l'accès à l'information*, de lois ministérielles particulières et d'autres lois et politiques. » (Alinéa e), p. 2).

Le Commissaire a fait valoir que la notion même de gestion saine et responsable présuppose la création et la tenue de documents exacts et adéquats. Il est évident que tout le projet derrière la *Loi sur l'accès à l'information* dépend de la création de documents qui sont classés et répertoriés correctement, faciles d'accès, archivés de manière appropriée et soigneusement évalués avant d'être détruits pour veiller à ce que les informations précieuses ne soient pas perdues. Cela assure aussi notre capacité en tant que nation de préserver et de célébrer notre histoire, et d'en tirer des leçons. Et, bien sûr, la prise de décisions judicieuses de la part du gouvernement présuppose l'existence d'un ensemble de précédents bien documentés et d'une expertise.

Le Commissaire a conclu qu'au minimum les documents suivants auraient dû être produits et conservés en tant qu'outils de soutien des réunions du M5 :

1) ordres du jour

2) procès-verbaux

3) rapports de décision

4) registres des documents utilisés et déposés

5) registres des présences

Le témoignage du général Baril, alors Chef d'état-major de la défense, appuie le point de vue selon lequel ces principes de tenue des dossiers n'auraient pas entravé la bonne marche des réunions du M5, malgré leur caractère particulier et non officiel. Le général Baril déclarait :

**Q.:** « Il y a deux choses, général, dont j'aimerais vous parler avant de terminer. Au sujet de cette pratique qui semble avoir été adoptée pour les réunions du M5, c'est-à-dire celle de tenir des réunions informelles, sans ordre du jour écrit ni aucune prise de notes sur les sujets discutés, trouvez-vous qu'il est prudent d'adopter une pareille approche?

**R.:** C'est un peu une question piège – non, c'est une question intéressante. D'un côté, les politiciens sont des politiciens. Et je veux pouvoir conserver cet échange très ouvert entre moi, le ministre et le sous-ministre, je crois que nous devons... Maintenant, je comprends personnellement.

D'un autre côté – je crois que vous avez proposé la dernière fois que nous nous réunissions ici pour parler de documents –, il serait très facile de mettre en place un système permettant à la population du Canada, pour l'histoire de notre nation, de suivre de près les décisions que nous prenons, parce qu'il y a des décisions assez difficiles qu'on commencera à prendre lors de ces réunions ou qui y seront prises. Et il serait beaucoup plus facile de comprendre dans cinq ans, deux ans ou 20 ans comment tout cela s'est produit. Un système assez simple pourrait être mis en application, sans créer aucun document ou très peu.

Mais je crois personnellement que le Cabinet du ministre pourrait montrer la voie et nous dire de procéder ainsi. Il dirige le Ministère. Il est tenu de rendre compte au gouvernement du Canada. Et s'il choisissait d'avoir un accès plus facile à ce qui se passe là-haut, conformément aux lois du pays – je ne suis pas un spécialiste des lois du pays –, il est probable qu'on pourrait mettre en place un système simple. »

### Recommandations

À la lumière de ce qui précède, le Commissaire à l'information a formulé les recommandations suivantes à l'intention du ministre de la Défense nationale :

1. que les documents relatifs aux réunions du M5 conservés au Cabinet du ministre soient communiqués, sous réserve des exceptions et exclusions applicables;

2. que les professionnels de l'accès à l'information du MDN reçoivent des instructions concernant leur rôle de contestation et de suivi afin de garantir des recherches appropriées;

3. que le MDN suive la politique de gestion de l'information du gouvernement qui touche les comités et réunions de haut niveau, y compris la préparation d'ordres du jour et de procès-verbaux et l'utilisation d'un système de suivi des documents;

Le ministre a refusé d'accepter les recommandations et, avec l'autorisation du plaignant, le Commissaire a demandé à la Cour fédérale d'examiner la décision du Ministre de refuser la communication des documents demandés.

La Cour fédérale n'a hélas pas la compétence d'examiner le refus du Ministre de suivre la politique de gestion des documents du gouvernement à l'avenir. Le refus nécessite un examen de la part du président du Conseil du Trésor compte tenu de son obligation en vertu de l'alinéa 70(1)a) de la Loi :

> « le ministre désigné est responsable du contrôle des modalités de tenue et de gestion des documents relevant des institutions fédérales dans le but d'en assurer la conformité avec la présente Loi et ses règlements.

Le Parlement devrait aussi tenir compte du refus du MDN de créer et de conserver des documents appropriés.

### Index cumulatif des résumés de cas

Un index cumulatif des résumés de cas publiés dans les rapports annuels à partir de 1993-94 est disponible sur demande ou peut être consulté sur le site Web du Commissaire à l'adresse suivante : **www.infocom.gc.ca**.

# CHAPITRE V
# LES SERVICES JURIDIQUES

## La *Loi sur l'accès à l'information* et les tribunaux

### A. Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information*, formulé à l'article 2, est que les décisions relatives à la communication de l'information gouvernementale doivent être susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada sont les deux niveaux de recours indépendant prévus par la Loi.

Les demandeurs insatisfaits des réponses qu'ils ont obtenues du gouvernement à leurs demandes d'accès doivent d'abord s'adresser au Commissaire à l'information. S'ils sont insatisfaits de l'issue de l'enquête du Commissaire, ils ont le droit de demander à la Cour fédérale de procéder à un contrôle judiciaire de la réponse du ministère en cause. Si le Commissaire à l'information est insatisfait de la réponse du ministère en cause à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, de saisir la Cour fédérale de l'affaire. Cette année, le Commissaire à l'information a adressé quatre demandes de contrôle judiciaire à la Cour (article 42).

Au cours de l'exercice, le Commissariat a enquêté sur 1 140 plaintes. Cent quatre d'entre elles n'ont pas été réglées à la satisfaction du Commissaire et ont donné lieu à quatre nouvelles demandes de contrôle judiciaire. (Cent une plaintes concernaient la même question, à savoir la communication de données du recensement de 1911 : elles ont été regroupées en une seule demande de contrôle judiciaire.) 8 demandes de contrôle judiciaire ont été adressées à la Cour par des demandeurs insatisfaits (article 41). Des tierces parties s'opposant à la communication de renseignements ont également adressé 17 demandes de contrôle judiciaire à la Cour (article 44). Des particuliers ou l'État peuvent demander un contrôle judiciaire à la Cour fédérale en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale* pour présomption d'excès de compétence de la part du Commissaire dans le déroulement de ses enquêtes. Au cours de l'exercice, vingt-deux demandes en ce sens ont été déposées contre le Commissaire à l'information par l'État, par certains témoins et par d'autres particuliers.

### Les décisions de la Cour concernant des litiges en matière d'accès

Cette année, la Cour fédérale du Canada a rendu 17 décisions en matière d'accès, la Cour d'appel fédérale en a rendu 2 décisions, et la Cour suprême du Canada a autorisé un appel dans un cas. Les résumés qui suivent concernent les décisions relatives à des affaires dans lesquelles le Commissaire à l'information est ou était partie.

## B. Le Commissaire à l'information et les tribunaux

### I. Affaires entendues

***Commissaire à l'information du Canada* c. *Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports et Nav Canada***, 2005 C.F. 384, dossiers de la Cour nos T-465-01, T-888-02, T-889-02, T-650-02, juge Snider, 18 mars 2005.

#### Nature de l'instance

Cette instance renvoie à quatre demandes de contrôle judiciaire présentées en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI).

#### Faits

Le Commissaire à l'information a demandé un contrôle judiciaire des décisions du directeur exécutif du Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (ci-après le BST), qui refusait de communiquer les documents demandés. Il a également demandé une ordonnance déclarant que le paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. (1985), ch. R-2, enfreint l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les documents en cause consistent en enregistrements et transcriptions de communications entre le contrôle de la circulation aérienne et le personnel de bord (« communications CCA ») concernant la prestation de services aéronautiques relativement à quatre incidents distincts de collision ou d'écrasement d'avions, à savoir l'événement de Clarenville (T-465-01), l'événement de Penticton (T-650-02), l'événement de Fredericton (T-888-02) et l'événement de St-John (T-889-02). Les communications CCA ne sont que des échanges d'information concernant la prestation de services aéronautiques.

Dans chaque cas, le BST a soutenu que les communications CCA sont des renseignements personnels au sens du paragraphe 19(1) de la LAI et que la divulgation de ces communications n'était pas justifiée en vertu du paragraphe 19(2) de la Loi. Nav Canada est intervenu dans ces demandes pour invoquer

des exceptions relativement à des tiers en vertu des alinéas 20(1)b) et d) de la Loi. Nav Canada a plus précisément fait valoir que les communications CCA, selon le cas, remplissent le critère énoncé à l'alinéa 20(1)b), à titre de renseignements commerciaux ou de renseignements techniques, ou sont des documents dont la divulgation pourrait vraisemblablement risquer d'interférer avec les négociations contractuelles ou autres d'une tierce partie.

### Questions en litige

Les questions circonscrites par la Cour sont les suivantes :

1) Les communications CCA constituent-elles des « renseignements personnels » au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection* des renseignements personnels, de sorte qu'il ne serait pas possible de les communiquer en vertu du paragraphe 19(1) de la LAI?

2) Le BST a-t-il commis une erreur en décidant que la divulgation des communications CCA ne se justifiait pas aux termes du paragraphe 19(2) de la LAI?

3) Le paragraphe 20(1) de la LAI interdit-il la divulgation des communications CCA?

4) Les renseignements personnels contenus dans les communications CCA peuvent-ils vraisemblablement être supprimés du reste des échanges en vertu de l'article 25 de la LAI?

5) Le paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication* enfreint-il l'alinéa 2b) de la *Charte* et, dans ce cas, cette infraction se justifie-t-elle en vertu de l'article premier de la *Charte*?

### Conclusions

La Cour a refusé de statuer sur la question d'ordre constitutionnel et n'a pas abordé la question de l'exception en vertu de l'article 20. Elle a donné tort au Commissaire à l'information sur les autres questions. On peut obtenir sur demande un résumé des motifs ou le consulter à l'adresse suivante : **www.infocom.gc.ca**.

### Issue de l'affaire

Les quatre (4) demandes de contrôle judiciaire ont été rejetées.

### Mesures prises

Le Commissaire à l'information fait appel de la décision de Madame le juge Snider (A-165-05).

***Procureur général du Canada et al. c. Commissaire à l'information du Canada***, dossiers de la Cour nos T-984-04 à T-990-04, T-992-04 à T-1002-04.

### Nature de l'instance

Cette instance renvoie à dix-huit (18) demandes de contrôle judiciaire adressées par le Procureur général du Canada et divers fonctionnaires (ci-après « le gouvernement ») contre le Commissaire à l'information en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, en vue d'obtenir une ordonnance déclarant, entre autres, que le Commissaire à l'information (et/ou son représentant) n'est pas compétent pour rendre certaines ordonnances de confidentialité et annulant les ordonnances déjà rendues à cet égard.

### Faits

Les demandes de contrôle judiciaire en question renvoient à la partie de l'instance jugée par la Cour fédérale dans Canada *(Procureur général) et al.* c. *Canada (Commissaire à l'information)* 2004 C.F. 431, concernant la compétence du Commissaire à l'information pour rendre des ordonnances de confidentialité à l'égard de témoins comparaissant devant le représentant du Commissaire au cours d'enquêtes effectuées en vertu de la LAI (Groupe B – « Demandes relatives à l'ordonnance de confidentialité »). Comme l'explique le Commissaire dans son rapport 2003-2004 au Parlement (p. 10 à 15), le juge Dawson a estimé que les ordonnances de confidentialité sont une procédure à laquelle le Commissaire peut avoir recours lorsqu'il exerce son pouvoir d'assigner des personnes à comparaître pour témoigner. Mais le juge a ajouté que les ordonnances rendues en l'espèce étaient trop générales, au sens où elles dépassaient ce qui était raisonnablement nécessaire pour atteindre les objectifs du Commissaire et que, par conséquent, il s'agissait d'une violation de la liberté d'expression garantie aux témoins par l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Conformément à la décision du juge Dawson, le Commissaire à l'information a donc rendu, le 23 avril 2004, de nouvelles ordonnances de confidentialité à l'égard de Bruce Hartley, Art Eggleton, Emechete Onuoha, Merribeth Morris, Randy Mylyk, Sue Ronald, Mel Cappe, Judith Mooney et George Young. Ces ordonnances avaient une portée plus limitée.

Le 20 mai 2004, le Procureur général du Canada et les témoins ayant fait l'objet de nouvelles ordonnances de confidentialité ont déposé 18 demandes de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information pour faire annuler les nouvelles ordonnances en question.

Le 22 juillet 2004, le Commissariat à l'information du Canada a terminé la collecte de la preuve pertinente à son enquête sur les plaintes relatives aux demandes d'accès aux emplois du temps quotidiens de l'ex-Premier ministre, aux emplois du temps quotidiens de l'ex-ministre des Transports et aux documents relatifs au groupe M5. Le représentant du Commissaire à l'information a donc mis fin aux ordonnances de confidentialité rendues à l'égard des témoins en question.

### Issue de l'affaire

Par la suite, le 19 août 2004, le Procureur général du Canada et les demandeurs témoins ont mis fin aux dix-huit demandes de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information, au motif que les demandes étaient désormais sans objet.

***Procureur général du Canada et al. c. Commissaire à l'information du Canada***, dossiers de la Cour nos T-589-04 et T-1076-04.

### Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire de la décision du représentant du Commissaire à l'information, qui a rendu une ordonnance de confidentialité liant l'avocat de l'Archiviste national et du Statisticien en chef.

### Faits

Le Commissaire à l'information a reçu quelque 90 plaintes concernant des demandes d'accès aux données du recensement de 1911. Statistique Canada avait refusé de communiquer les documents au motif qu'ils étaient exemptés en vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 17 de la *Loi sur la statistique*. Au cours de son enquête, le sous-commissaire a entendu le témoignage de l'Archiviste national et du Statisticien en chef. Les deux témoins ont comparu devant le sous-commissaire accompagnés d'un avocat qui représentait également le Procureur général du Canada. Le sous-commissaire a demandé à l'avocat de signer un engagement par lequel il s'obligeait à ne pas divulguer les questions, les réponses et les pièces justificatives constituant l'ensemble de l'entrevue, à moins d'avoir obtenu l'autorisation du client. Cet engagement visait à permettre aux témoins de parler à titre privé et en l'absence de leurs supérieurs hiérarchiques. L'avocat a signé un engagement.

Le Procureur général du Canada a ensuite fait une demande de contrôle judiciaire, estimant que le représentant du Commissaire à l'information avait commis une erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de rendre des ordonnances de confidentialité, pour demander une déclaration attestant que le représentant du Commissaire à l'information avait outrepassé sa compétence en tentant d'obtenir un engagement de l'avocat.

### Issue de l'affaire

Le Commissaire à l'information a ensuite rendu compte des résultats de son enquête sur les 90 plaintes au ministre de l'Industrie (qui est responsable de Statistique Canada). Comme le rapport renvoyait largement au témoignage de l'Archiviste national et à celui du Statisticien en chef, le sous-commissaire à l'information a estimé que les deux ordonnances n'étaient plus nécessaires. L'avocat a donc été délié de son engagement, et le procureur général a annulé les demandes de contrôle judiciaire.

***Sheldon Blank* c. *Commissaire à l'information du Canada***, T-2324-03, Cour fédérale, juge Layden-Stevenson, 27 mai 2004 (pour plus de détails, voir le Rapport annuel 2003-2004, p. 62).

### Faits

Le demandeur, Sheldon Blank, a demandé une ordonnance de mandamus le 9 décembre 2003 pour obtenir que le Commissaire à l'information communique son rapport au demandeur conformément à l'article 37 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il estimait que sa plainte n'avait pas été suivie d'une enquête et d'un rapport dans des délais acceptables.

Avant que l'affaire soit entendue, M. Blank a reçu le compte rendu des résultats de l'enquête du Commissaire.

### Issue de l'affaire

Le 27 mai 2004, Madame le juge Layden-Stevenson a rejeté la demande, jugée désormais sans objet.

***Sheldon Blank* c. *Commissaire à l'information du Canada***, dossier n° T-1623-04, Cour fédérale, juge O'Reilly, 1er mars 2005.

### Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande du Commissaire à l'information visant à faire annuler la demande de mandamus du demandeur au motif qu'elle était sans objet.

### Faits

Le demandeur, Sheldon Blank, a demandé une ordonnance de mandamus pour obtenir que le Commissaire à l'information communique son rapport au demandeur conformément à l'article 37 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le demandeur estimait que sa plainte n'avait pas été suivie d'effet dans des délais acceptables. Le Commissaire à l'information a adressé un rapport au

demandeur le 15 février 2004, rendant la demande de mandamus sans objet, et a demandé qu'elle soit annulée pour ce motif. Le demandeur a demandé à la Cour de l'entendre et de statuer en dépit de ce fait.

### Question en litige

La question suivante a été soulevée : La Cour doit-elle exercer son pouvoir discrétionnaire d'entendre une affaire devenue sans objet?

### Conclusions

Le résumé des motifs de décision de la Cour peut être consulté à l'adresse suivante : **www.infocom.gc.ca**.

### Issue de l'affaire

La requête en annulation présentée par le Commissaire à l'information a été accueillie sans dépens.

## II. Affaires en cours - Le Commissaire en tant que demandeur/appelant

***Commissaire à l'information du Canada* c. *Ministre de l'Industrie*** (dossiers de la Cour nos T-53-04, T-1996-04 et T-421-04), Cour fédérale (pour plus de détails, voir le Rapport annuel 2003-2004, p. 56).

### Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une requête du ministre de l'Industrie, intimé, visant à faire annuler les demandes de contrôle judiciaire adressées par le Commissaire à l'information concernant les refus de communiquer les documents demandés.

### Faits

Les deux demandes de contrôle judiciaire ont trait au refus du ministre de l'Industrie de communiquer des résultats de recensement individuels à un grand nombre de demandeurs. Les données de recensement demandées concernent les années 1911, 1921, 1931 et 1941.

Dans la première demande, un certain nombre de généalogistes voulaient qu'on leur communique les données du recensement de 1911 dans différentes régions du Canada. Après avoir reçu les plaintes de 97 demandeurs, le Commissaire à l'information a fait enquête et recommandé que le ministre de l'Industrie communique les documents demandés. Le ministre a refusé d'obtempérer au motif que les dispositions de la *Loi sur la statistique* en matière de confidentialité interdisaient la divulgation de ces documents. Le Commissaire a donc fait une demande de contrôle judiciaire.

Dans la deuxième demande, le Secrétariat de la nation algonquine demandait qu'on lui communique les données des recensements de 1911, 1921, 1931 et 1941 pour préparer leurs demandes conformément à la politique fédérale sur les revendications autochtones globales. Le Commissaire à l'information a fait enquête et recommandé que les documents soient communiqués en vertu de l'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982. Le ministre a refusé de communiquer les documents au motif que les dispositions de la *Loi sur la statistique* en matière de confidentialité interdisaient la divulgation de ces documents à qui que ce soit, quel qu'en soit l'utilisation prévue.

### Questions en litige

La seule question dont la Cour était saisie à cet égard était de savoir si les demandes devaient être annulées en raison du fait qu'elles n'avaient aucune chance de succès.

### Issue de l'affaire

Après une demi-journée de plaidoirie, l'avocat de l'intimé a concédé que celui-ci ne pouvait s'acquitter du fardeau de prouver que les demandes n'avaient aucune chance de succès et a abandonné sa requête. La Cour a accepté le calendrier des autres étapes du litige, et les demandes seront probablement entendues à l'automne 2005.

***Commissaire à l'information du Canada* c. *Ministre des Transports***, dossier de la Cour n° T-55-05.

### Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information* et concerne le refus du ministre des Transports de communiquer un exemplaire électronique du Système de comptes rendus quotidiens d'incidents de l'aviation civile (CADORS), demandé en vertu de la LAI.

### Faits

Le 12 juin 2001, une demande d'accès en vertu de la LAI a été adressée concernant un exemplaire électronique des tableaux CADORS qui est une compilation d'incidents aéronautiques, un imprimé des cinquante premiers documents, une liste complète des champs et tous les codes nécessaires à l'interprétation des données contenues dans les tableaux. Le CADORS est une base de données nationale composée d'environ 36 000 rapports sur des « incidents » aéronautiques en matière de sécurité aérienne, qui est administrée

par Transports Canada, à qui sont adressés ces rapports par toutes sortes de sources, dont Nav Canada, le Bureau de la sécurité des transports et les aérodromes.

Le 9 août 2001, Transports Canada a répondu en fournissant au demandeur un exemplaire du cliché d'enregistrement (qui énumère les champs d'information contenus dans la base de données CADORS), mais a, par ailleurs, refusé de fournir l'ensemble des documents demandés. Au départ, ce refus était fondé sur l'argument qu'il n'était pas possible de faire des prélèvements sur la base de données puis de la reproduire. Puis, au cours de l'enquête du Commissaire à l'information, le ministère a admis que la base de données pouvait effectivement être copiée et si nécessaire y faire des prélèvements. Transports Canada n'en a pas moins retenu 33 des 51 champs d'information contenus dans la base de données, invoquant le paragraphe 19(1) de la Loi (exception relative aux « renseignements personnels »).

Transports Canada a concédé que ces données ne constituent pas en soi des renseignements personnels, mais il soutient que la divulgation de l'information contenu dans le CADORS enfreint le paragraphe 19(1) de la Loi en raison de l'effet « mosaïque » (un concept utilisé en matière de renseignements de sécurité et de renseignement secret pour procéder à l'évaluation du risque vraisemblable de préjudice). Plus précisément, Transports Canada estime que les données du CADORS pourraient être associées à d'autres renseignements accessibles au public et permettraient ainsi de révéler des « renseignements personnels » concernant des personnes identifiables.

Selon le Commissaire à l'information, les renseignements contenus dans la base de données ont trait aux avions et aux incidents aériens et non pas à des particuliers, de sorte que l'article 19 de la LAI n'est pas applicable. Le ministre a rejeté la recommandation du Commissaire à l'information qui l'invitait à communiquer les documents demandés. Le 14 janvier 2005, le Commissaire à l'information du Canada a déposé une demande de contrôle judiciaire concernant le refus du ministre.

Le Commissaire à l'information et l'intimé ont déposé leurs affidavits.

### Prochaines étapes

L'instance se poursuivra devant la Cour fédérale, et le résultat en sera rendu compte dans le rapport annuel de l'an prochain.

***Commissaire à l'information du Canada* c. *Ministre de la Défense nationale*, *dossier de la Cour n° T-210-05.***

### Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire adressée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant le refus du ministre de la Défense nationale de communiquer des documents demandés en vertu de la LAI au sujet des réunions du groupe M5 en 1999.

### Faits

Voir les pages 45 à 50 du résumé.

### Prochaines étapes

Les preuves documentaires à l'appui de la demande de contrôle judiciaire n'ont pas encore été déposées. Le Commissaire à l'information rendra compte de cette instance dans le rapport annuel de l'an prochain.

***Commissaire à l'information du Canada* c. *Ministre de l'Environnement*,** T-555-05, Cour fédérale.

### Nature de l'instance

Le 24 mars 2005, le Commissaire à l'information a déposé une demande de contrôle judiciaire, avec le consentement d'Ethyl Canada Inc., concernant le refus d'Environnement Canada de communiquer les documents demandés en vertu de la Loi. La communication de ces documents et parties de documents a déjà fait l'objet d'une procédure devant la Cour fédérale (pour plus de détails, voir les pages 15-17 du Rapport annuel 2002-2003).

### Faits

Le 22 septembre 1997, Ethyl Canada a demandé accès à des documents de travail dans le but de présenter des renseignements, des analyses de problèmes ou des options de politiques au Conseil privé de la Reine pour le Canada pour examen du Conseil privé de la Reine pour le Canada en vue de la prise de décisions à l'égard du méthyl cyclopentadiényl manganèse tricarbonyl (MMT).

### Questions en litige

1) L'intimé a-t-il commis une erreur en invoquant les alinéas 21(1)a) et b) de la Loi pour ne pas communiquer des renseignements relevant de l'alinéa 69(3)b) de la Loi?

2) En invoquant les alinéas 21(1)*a*) et *b*), l'intimé a-t-il abrité sous le manteau de 20 années de secret l'information visée par l'alinéa 69(3)*b*) de la Loi? Cet alinéa prévoit cependant que ces renseignements doivent être communiqués sans délai lorsqu'une décision a été rendue publique ou qu'elle a été rendue quatre ans plus tôt.

L'affaire est en cours.

## III. Affaires en cours – Le Commissaire en tant qu'intimé devant la Cour fédérale

***Procureur général du Canada et Mel Cappe* c. *Commissaire à l'information du Canada***, dossier de la Cour n° A-223-04.

### Nature de l'instance

Cette instance renvoie à l'appel de la décision rendue le 25 mars 2004 par Madame le juge Dawson dans *Procureur général du Canada et al.* c. *Commissaire à l'information du Canada*, 2004 C.F. 431, concernant le groupe E (secret liant l'avocat et son client), une demande adressée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans la procédure relative au groupe E, la juge Dawson a rejeté la demande du Procureur général du Canada et de Mel Cappe contre le Commissaire à l'information visant à obtenir i) une déclaration attestant que le Commissaire n'est pas compétent pour exiger la production de certains documents présumés assujettis au secret professionnel et ii) une ordonnance de certiorari annulant l'ordre du Commissaire à l'information visant à contraindre la production d'un (1) document présumément assujetti au secret professionnel.

Remarque : La cause *Procureur général du Canada et al.* c. *Commissaire à l'information du Canada*, 2004 C.F. 43, a fait l'objet de comptes rendus dans un certain nombre de rapports annuels adressés antérieurement au Parlement, notamment dans le rapport annuel 2003-2004 du Commissaire à l'information (p. 10 –15).

### Faits

Au cours de l'enquête sur les six plaintes relatives à la réponse faite par le responsable du Bureau du Conseil privé aux demandes d'accès à des exemplaires des emplois du temps de l'ex-Premier ministre depuis l'exercice ou l'année civile 1994 jusqu'au 25 juin 1999, le Commissaire à l'information a signifié à Mel Cappe, alors greffier du Conseil privé, un subpoena *duces tecum* exigeant que celui-ci se présente pour témoigner et lui apporte certains documents.

M. Cappe a refusé de fournir au Commissaire à l'information onze documents répondant, selon lui, à l'assignation. Il a, en lieu et place, fourni une description générale des onze documents. La raison pour laquelle le Commissaire à l'information n'a reçu qu'une description et non le contenu des onze documents en question est que le gouvernement estimait qu'ils étaient protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client et n'étaient donc pas assujettis au droit d'examen à première vue du Commissaire.

Malgré l'argument du secret professionnel, le Commissaire à l'information a ordonné la production de l'un des onze documents en question. Selon la description de ce document, son objet était de déterminer comment il y avait lieu de répondre à l'une des demandes d'accès faisant alors l'objet d'une enquête du Commissariat.

En réponse à l'ordonnance de production, M. Cappe a remis le document au représentant du Commissaire à l'information. Mais, entre-temps, le gouvernement et M. Cappe ont fait une demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information pour obtenir a) une déclaration de la Cour fédérale attestant que les onze documents visés par l'assignation à produire étaient protégés par le secret professionnel et que le Commissaire à l'information n'était donc pas compétent pour obtenir la production de ces documents par la contraintes et b) une ordonnance de *certiorari* annulant, après coup, l'ordonnance de production du document obtenu par le Commissaire.

Cette demande a été, entre autres, tranchée par la Cour fédérale le 25 mars 2004. Madame le juge Dawson a conclu que le paragraphe 36(2) de la LAI accorde au Commissaire à l'information un droit d'accès à première vue aux documents protégés par le secret professionnel. Ce faisant, elle a rejeté l'argumentation de l'État en faveur d'une interprétation restrictive qui aurait exigé du Commissaire à l'information qu'il prouve que la production du document était absolument nécessaire à son enquête avant d'ordonner sa production. Ce genre d'interprétation restrictive, a estimé la juge Dawson, est contraire au principe de clarté linguistique du Parlement, qui est énoncé dans la Loi. À l'appui de sa décision, la juge Dawson a fait remarquer, entre autres, la structure générale de la Loi, son mandat fondamental d'examen indépendant et la clarté linguistique du paragraphe 36(2) de la Loi. Par ailleurs, la juge Dawson a fait remarquer que la communication de documents protégés par le secret professionnel au Commissaire à l'information ne compromet pas ce secret et que la question avait déjà été tranchée par la Cour d'appel fédérale dans le cas *Ethyl, Canada (Commissaire à l'information)* c. *Canada (Ministre de l'Environnement)* (2000), 187 D.L.R. (4th) 127 (C.A.F.), (dossier de la Cour d'appel n° A-761-99), demande d'autorisation de faire appel devant la C.S.C. rejetée, [2000], dossier de la C.S.C. n° 27956.

Dans cet appel, le procureur général et Mel Cappe ont contesté la décision de la juge Dawson en soutenant, entre autres, que le Commissaire à l'information est tenu de prouver l'absolue nécessité de documents protégés par le secret professionnel avant d'en ordonner la production au cours de son enquête confidentielle.

### Questions en litige

Le juge saisi de la demande a-t-il interprété correctement le paragraphe 36(2) de la Loi compte tenu

1) de la clarté linguistique du paragraphe 36(2) de la Loi,

2) des objectifs de politique gouvernementale poursuivis par le Parlement dans la Loi et du rôle du Commissaire à l'information,

3) du fait que la pertinence du document en question pour l'enquête effectuée par le Commissaire à l'information doit être déterminée par le Commissaire lui-même?

### Prochaines étapes

La date d'audition de l'appel a été fixée au 4 mai 2005. L'issue de cette procédure fera l'objet d'un compte rendu dans le rapport annuel de l'an prochain.

***Francis Mazhero* c. *Commissaire à l'information du Canada***, T-313-04, Cour fédérale.

Le 12 mars 2004, le demandeur Mazhero a déposé un avis de demande en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*, dans lequel il demandait une ordonnance de type *certiorari, mandamus* et de mesure de redressement déclaratoire contre le Commissaire à l'information du Canada. La seule mesure de redressement demandée concernait le Commissaire. La demande faisait suite à une demande d'accès en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la plainte qui s'en était suivie auprès du Commissaire à la protection de la vie privée. C'est donc à tort que le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information. Compte tenu, entre autres, du fait que le seul recours demandé par le demandeur concernait le Commissaire à l'information et du fait que les contrôles judiciaires effectués en vertu de l'article 18.1 ne sont pas applicables aux décisions purement administratives prises par le Commissaire dans le cadre de l'exercice licite du pouvoir discrétionnaire que lui attribue la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire à déposé une requête en annulation de la demande dans son intégralité au motif qu'elle n'avait aucune chance d'aboutir ou en suppression du Commissaire à l'information comme partie à l'instance.

Le Commissaire à l'information a, par la suite, déposé une requête modifiée pour demander l'annulation de la demande de contrôle judiciaire en vertu de l'ordonnance du juge Rouleau datée du 17 juin 2004. Le protonotaire Milczynski a réservé son jugement après l'audition de la requête le 14 décembre 2004.

***Matthew Yeager* c. *Commissaire à l'information du Information du Canada***, T-1644-04, Cour fédérale.

Le 9 septembre 2004, le demandeur Yeager a déposé un avis de demande en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*, dans lequel il demandait réparation contre le Commissaire à l'information du Canada. La demande faisait suite à deux demandes d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, toutes deux datées du 29 novembre 2002. L'une des demandes était adressée à la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) et la seconde, au Service correctionnel du Canada (SCC). Le 22 juillet et le 25 août 2004, le Commissaire à l'information a rendu compte des résultats de ses enquêtes au demandeur, à savoir que, à son avis, les plaintes du demandeur n'étaient pas fondées.

Le Commissaire à l'information était d'avis que la demande était sans fondement et devait être rejetée pour les raisons suivantes : 1) le Parlement a prévu un autre système complet de contrôle judiciaire lorsque des institutions gouvernementales refusent de communiquer les documents demandés en vertu de la Loi ; 2) la recommandation du Commissaire ne peut pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire; 3) les mesures de redressement demandées ne sont pas applicables au Commissaire à l'information. Aucun jugement n'a encore été rendu par la Cour à cet égard.

## IV. Le Commissaire à l'information comme intervenant

***Procureur général du Canada* c. *H.J. Heinz Co. of Canada ltd. et le Commissaire à l'information du Canada*** 2004 C.A.F. 171, T-161-03, Cour d'appel fédérale, juges d'appel Desjardins, Nadon et Pelletier, motifs de décision par le juge d'appel Nadon, 30 avril 2004.

### Nature de l'instance

Cette instance renvoie à un appel interjeté par le Procureur général d'une décision du juge saisi de la demande, qui avait permis à un tiers, Heinz, de soulever une exception autre que celle prévue à l'article 20 dans le cadre d'une procédure entamée en vertu de l'article 44 de la Loi sur l'accès à l'information. Le Commissaire à l'information a demandé et obtenu le statut d'intervenant pour l'audition de l'appel.

### Faits

Le 16 juin 2000, une demande d'information a été adressée à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA). En vertu de l'article 27 de la LAI, l'Agence a informé Heinz, partie tierce, de son intention de communiquer les renseignements demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et, après avoir pris connaissance des observations de Heinz, l'a informé qu'elle communiquerait les documents demandés, sous réserve de certaines adaptations.

Heinz a alors demandé un contrôle judiciaire de l'intention de l'ACIA de communiquer les documents demandés en vertu de l'article 44 de la LAI. Dans son avis de demande, la seule excepption invoquée par Heinz était l'application supposée de l'article 20 de la LAI. Puis, après avoir obtenu une ordonnance de confidentialité générale, Heinz a présenté à huis clos des arguments oraux et écrits, invoquant, en plus de l'article 20, l'exception pour renseignements personnels énoncée à l'article 19.

Le juge saisi de la demande a conclu que les parties des documents destinés à être communiqués devaient être adaptées en fonction des dispositions du paragraphe 20(1) de la Loi. Ce qui est cependant plus remarquable, c'est que le juge saisi de la demande a conclu qu'une tierce partie peut invoquer l'article 19 pour obtenir un jugement interdisant la divulgation d'information dans le cadre d'une procédure entamée en vertu de l'article 44. Pour conclure ainsi, le juge a estimé que la décision *Siemens Canada Ltd.* c. *Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)* (2002), 21 C.P.R. (4ième) 575 (C.A.F.) était exécutoire.

### Questions en litige

La question était de savoir si une tierce partie au sens de la *Loi sur l'accès à l'information* peut invoquer une exception autre que celle visée au paragraphe 20(1) dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire déposée en vertu de l'article 44.

Il fallait également statuer sur un argument nouveau soulevé à l'audition de l'appel, à savoir que la Cour d'appel fédérale est liée par le principe du *stare decisis* quant à sa décision antérieure dans *Siemens Canada Ltd.* c. *Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)* (2002), 21 C.P.R. (4ième) 575 (C.A.F.).

### Conclusions

Voir le résumé des motifs de décision à l'adresse suivante : **www.infocom.gc.ca**.

### Issue de l'affaire

La Cour d'appel a rejeté l'appel du Procureur général avec dépens.

### Mesures prises

Le procureur général du Canada a demandé et obtenu le droit de faire appel devant la Cour suprême du Canada le 17 décembre 2004 (dossier de la C.S.C. n° 30417). Le Commissaire a obtenu l'autorisation d'intervenir.

## C. Les modifications législatives

### Modifications touchant la *Loi sur l'accès à l'information*

Le projet de loi gouvernemental C-11 (37e Législature, 3e session), intitulé *Loi portant mise en vigueur de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank*, a reçu la sanction royale le 6 mai 2004 (Lois du Canada (2004), ch. 17) et entrera en vigueur le 1er avril 2005. Ce projet de loi remplace le paragraphe 13(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* par ce qui suit :

> Définition de « gouvernement autochtone »
> 13.(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1)e) s'entend
> a) du gouvernement nisga'a, au sens de l'Accord définitif nisga'a mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*; ou
> b) du conseil, au sens de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank mis en vigueur par la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank*. (article 16)

Le projet de loi gouvernemental C-14, intitulé *Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 15 février 2004 et entrera en vigueur, exception faite des articles 107 à 110, au moment de sa proclamation. Le projet remplace le paragraphe 13(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* par ce qui suit :

> Définition de « gouvernement autochtone »
> 13.(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1)e) s'entend :
> a) du gouvernement nisga'a, au sens de l'Accord définitif nisga'a mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*; ou
> b) du gouvernement tlicho, au sens de l'article 2 de la *Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho*. (article 97)

L'article 97 de ce projet de loi n'est pas encore entré en vigueur. L'article 107 du projet de loi prévoit que, à l'entrée en vigueur de l'article 16 de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank* (prévue pour le 1er avril 2005) ou à celle de l'article 97 du projet de loi C-14, la dernière en date étant à retenir, le paragraphe 13(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* sera remplacé par ce qui suit :

> Définition de « gouvernement autochtone »
> 13.(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1)e) s'entend :
> a) du gouvernement nisga'a, au sens de l'Accord définitif nisga'a mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*; ou
> b) du conseil, au sens de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank mis en vigueur par la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank*; ou
> c) du gouvernement tlicho, au sens de l'article 2 de la *Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho*. (article 107)

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-8, intitulé *Loi constituant Bibliothèque et Archives du Canada, modifiant la Loi sur le droit d'auteur et modifiant certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 22 avril 2004 [Lois du Canada (2004), ch. 11] et est entré en vigueur le 21 mai 2004. L'article 23 du projet de loi remplace l'alinéa 68c) de la *Loi sur l'accès à l'information* par ce qui suit :

> a) les documents déposés à Bibliothèque et Archives du Canada, au Musée des beaux-arts du Canada, au Musée canadien des civilisations, au Musée canadien de la nature ou au Musée national des sciences et de la technologie par des personnes ou organisations extérieures aux institutions fédérales ou pour ces personnes ou organisations. (article 23)

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-25 (37e Législature, 2e session), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, a reçu la sanction royale le 10 novembre 2003 et entrera en vigueur au moment de sa proclamation. Le projet de loi modifie :

- le paragraphe 13(3) de la Loi en remplaçant l'expression « *public service of Canada* » par « *federal public administration* » dans la version anglaise (article 224);
- le paragraphe 55(3) de la Loi en remplaçant l'expression « *Public Service* » par « *public service* » dans la version anglaise, sauf dans les expressions « *Public Service corporation* », « *Public Service Employment Act* », « *Public Service Pension Fund* » et « *Public Service Superannuation Act* » (article 225).

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-8, intitulé *Loi constituant Bibliothèque et Archives du Canada, modifiant la Loi sur le droit d'auteur et modifiant certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 22 avril 2004. L'article 22 qui est entré en vigueur le 21 mai 2004 remplace l'alinéa 68c) de la *Loi sur l'accès à l'information* par ce qui suit :

> c) les documents déposés à Bibliothèque et Archives du Canada, au Musée des beaux-arts du Canada, au Musée canadien des civilisations, au Musée canadien de la nature ou au Musée national des sciences et de la technologie par des personnes ou organisations extérieures aux institutions fédérales ou pour ces personnes ou organisations.

## Modifications proposées à la *Loi sur l'accès à l'information*

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-11, intitulé *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection de dénonciateurs dans le secteur public*, propose de modifier l'article 16 de la Loi en y ajoutant après le paragraphe (1) :

> (1.1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant des renseignements obtenus ou établis par le président de la Commission de la fonction publique en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, par l'agent supérieur désigné en application du paragraphe 10(2) de cette loi ou par un supérieur hiérarchique auquel un fonctionnaire a dénoncé un acte répréhensible en vertu de l'article 12 de la même loi et ayant trait à la dénonciation d'actes répréhensibles ou à une enquête menée sous le régime de la même loi.

Le projet de loi reproduit des parties de l'ancien projet de loi C-25 sur le même sujet, qui est mort au Feuilleton le 23 mai 2004.
(2004, projet de loi C-11, article 55; lu et renvoyé au Comité le 18 octobre 2004)

Le projet de loi d'initiative parlementaire C-276, intitulé *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (sociétés d'État et Commission canadienne du blé)*, propose d'assujettir les sociétés d'État et la Commission canadienne du blé à la *Loi sur l'accès à l'information* en remplaçant la définition de « institution fédérale », à l'article 3 de la Loi, par ce qui suit :

> « institution fédérale » Tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'annexe I, ou toute société d'État au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Est assimilée à une institution fédérale la Commission canadienne du blé.
> (2004, projet de loi C-276, article premier; première lecture le 15 novembre 2004)

### Modifications aux annexes I et II

L'annexe I est modifiée par l'addition, sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* », de « Public Health Agency of Canada/Agence de la santé publique du Canada » (Gazette du Canada, Partie II, C.P. 2004-1074, en vigueur le 24 septembre 2004).

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-6, intitulé *Loi constituant le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et modifiant et abrogeant certaines lois*, a reçu la sanction royale le 23 mars 2005 [2005, ch. 10] et entrera en vigueur au moment de sa proclamation. L'article 9 modifie l'annexe I en supprimant, sous l'intertitre « *Ministères et départements d'État* », « Department of the Solicitor General/Ministère du Solliciteur général ». L'article 10 modifie aussi l'annexe I en ajoutant, sous le même intertitre, « Department of Public Safety and Emergency Preparedness/Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile" ».

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-5, intitulé *Loi sur l'aide financière à l'épargne destinée aux études postsecondaires*, a reçu la sanction royale le 15 décembre 2004. Lorsqu'il entrera en vigueur, l'article 15 modifiera l'annexe II en supprimant « *Department of Human Resources Development Act/Loi sur le ministère du Développement des ressources humaines* » et le renvoi correspondant à l'article 33.5 de cette Loi. L'article 16 modifiera également la Loi en ajoutant « *Canada Education Savings Act/Loi canadienne sur l'épargne-études* » et le renvoi correspondant à l'article 11 de cette Loi.

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-20, intitulé *Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois*, a reçu la sanction royale le 21 mars 2005 [Lois du Canada (2005), ch. 9]. Une fois la loi proclamée, les articles 147 et 148 modifieront les annexes I et II de la Loi. Les appellations suivantes seront ajoutées à l'annexe I sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* » :

- First Nations Financial Management Board/Conseil de gestion financière des premières nations
- First Nations Statistical Institute/Institut de la statistique des premières nations
- First Nations Tax Commission/Commission de la fiscalité des premières nations.

À l'annexe II seront ajoutés un renvoi à « *First Nations Fiscal and Statistical Management Act/Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* » et un renvoi correspondant à l'article 108 de cette Loi.

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-6 (37e Législature, 3e session), intitulé *Loi concernant la procréation assistée et la recherche connexe*, a reçu la sanction royale le 29 mars 2004. L'article 73 du projet de loi est entré en vigueur le 22 avril 2004 : il modifie l'annexe II en y ajoutant « *Loi concernant la procréation assistée* » et un renvoi correspondant au paragraphe 18(2) de cette Loi. L'article 72, qui modifiera l'annexe I en ajoutant, dans l'ordre alphabétique, « Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée » sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* », n'a pas encore été proclamé.

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-16 (37e Législature, 3e session), intitulé *Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 1er avril 2004 et est entré en vigueur le 15 décembre 2004. L'article 22 du projet de loi modifie l'annexe II de la Loi en y ajoutant un renvoi à la *Loi concernant l'enregistrement des renseignements sur les délinquants sexuels* et un renvoi correspondant aux paragraphes 9(3) et 16(4) de cette Loi.

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-25 (37e Législature, 2e session), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, a reçu la sanction royale le 10 novembre 2003. L'article 246 est entré en vigueur le 20 novembre 2003 (Gazette du Canada, Partie II, TR/2003-178). Cet article modifie l'annexe I de la Loi en ajoutant, dans l'ordre alphabétique, « Tribunal de la dotation de la fonction publique » sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* ». Les articles 251 et 252 sont entrés en vigueur le 1er avril 2004 : ils modifient l'annexe I en supprimant « Centre canadien de gestion » sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* » et en ajoutant, sous le même intertitre, « École de la fonction publique du Canada ». L'article 88 n'a pas encore été proclamé. Lorsqu'il le sera, il modifiera l'annexe I en remplaçant le renvoi à « *Public Service Staff Relations Board* » par un renvoi à « *Public Service Labour Relations Board* ».

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-4 (37e Législature, 3e session), intitulé *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 31 mars 2004. L'article 5 du projet de loi est entré en vigueur le 17 mai 2004, modifiant l'annexe I de la Loi en supprimant « Conseiller en éthique » sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* ».

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-7 (37e Législature, 3e session), intitulé *Loi modifiant certaines lois fédérales et édictant des mesures de mise en oeuvre de la convention sur les armes biologiques ou à toxines, en vue de renforcer la sécurité publique*, a reçu la sanction royale le 6 mai 2004. L'article 107 du projet de loi est entré en vigueur le 11 mai 2004, modifiant l'annexe II de la Loi en y remplaçant le renvoi aux « paragraphes 4.8(1) et 6.5(5) » de la *Loi sur l'aéronautique* par un renvoi aux « paragraphes 4.79(1) et 6.5(5) ».

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-8 (37e Législature, 3e session), intitulé *Loi constituant Bibliothèque et Archives du Canada, modifiant la Loi sur le droit d'auteur et modifiant certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 22 avril 2004. Les articles 23 et 24 sont entrés en vigueur le 21 mai 2004 : ils modifient l'annexe I en supprimant « Archives nationales du Canada » et « Bibliothèque nationale » sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* » pour les remplacer par « Bibliothèque et Archives Canada ».

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-6 (37e Législature, 2e session), intitulé *Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003. Les articles 78 et 79, une fois proclamés, modifieront l'annexe I, en ajoutant, sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* », « Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims/Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations », et l'annexe II, en ajoutant un renvoi à « *Specific Claims Resolution Act/Loi sur le règlement des revendications particulières* » et un renvoi correspondant à l'article 38 et aux paragraphes 62(2) et 75(2) de cette Loi.

## Modifications proposées aux annexes I et II

Au cours de l'exercice 2003-2004, de nouvelles institutions fédérales sont devenues assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*, tandis que d'autres, abolies, ont été rayées de la liste. Les modifications suivantes ont été apportées aux annexes I et II de la Loi.

Le paragraphe 18(7) du projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-9, *Loi constituant l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec*, propose de modifier l'annexe I en prévoyant qu'un renvoi à l'ancien organisme inscrit à l'annexe est réputé être un renvoi au nouvel organisme, à savoir l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec. (2004, projet de loi C-9, paragraphe 18(7); lu et renvoyé au Comité; a fait l'objet d'un rapport le 24 février 2005)

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-22, *Loi constituant le ministère du Développement social et modifiant et abrogeant certaines lois*, propose des modifications aux annexes I et II de la Loi.

- L'article 42 modifie l'annexe I en ajoutant, sous l'intertitre « Ministères et départements d'État », « Department of Social Development / Ministère du Développement social ».
- Les articles 43 et 44 modifient respectivement l'annexe II en remplaçant le renvoi à l'article 104, du *Régime de pensions du Canada* par un renvoi au paragraphe 104.01(1) et le renvoi à l'article 33, de la *Sécurité-vieillesse* par un renvoi au paragraphe 33.01(1).

(2004, projet de loi C-22, articles 42 à 44; lu et renvoyé au Comité; a fait l'objet d'un rapport le 22 février 2005)

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-23, *Loi constituant le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences et modifiant et abrogeant certaines lois*, propose de modifier les annexes I et II de la Loi.

- L'article 58 modifie l'annexe I en supprimant ce qui suit sous l'intertitre « Ministères et départements d'État » : « Department of Human Resources Development / Ministère du Développement des ressources humaines ».
- L'article 59 modifie l'annexe I en ajoutant ce qui suit, dans l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Ministères et départements d'État » : Department of Human Resources and Skills Development / Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences ».
- L'article 60 modifie l'annexe I en supprimant ce qui suit sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » : « Department of Human Resources and Skills Development / Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences ».
- L'article 61 modifie l'annexe II en supprimant le renvoi à « *Department of Human Resources Development Act / Loi sur le Ministère du Développement des ressources humaines* » et le renvoi correspondant à l'article 33.5.

(2004, projet de loi C-23, articles 58 à 61; débattu en troisième lecture le 23 mars 2005)

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-31, *Loi constituant le ministère du Commerce international et apportant des modifications connexes à certaines lois*, propose de modifier comme suit l'annexe I de la Loi.

- L'article 11 modifie l'annexe I en supprimant, sous l'intertitre « Ministères et départements d'État » : « Department of Foreign Affairs and International Trade / Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ».

- L'article 12 modifie l'annexe I en ajoutant, sous l'intertitre « Ministères et départements d'État » : « Department of International Trade / Ministère du Commerce international ».

- L'article 13 modifie l'annexe I en supprimant, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » : « Department of International Trade / Ministère du Commerce international ».

(2004, projet de loi C-31, articles 11 à 13; débattu en deuxième lecture les 7, 9 et 10 février 2005)

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-32 *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, propose de modifier l'annexe I de la Loi en ajoutant, sous l'intertitre « Ministères et départements d'État » : « Department of Foreign Affairs / Ministère des Affaires étrangères » .
(2004, projet de loi C-32, article 10; débattu en deuxième lecture les 10, 11 et 14 février 2005)

Le 17 février 2005, le président du Conseil du Trésor a déposé un rapport au Parlement pour annoncer que la *Loi sur l'accès à l'information* devait être modifiée par inclusion, en vertu d'un décret, de dix sociétés d'État actuellement non assujetties aux dispositions de la *Loi* : la Corporation de développement des investissements du Canada, la Fondation canadienne des relations raciales, la Société de développement du Cap-Breton, le Fonds d'investissement du Cap-Breton, la Société d'expansion du Cap-Breton, Marine Atlantic S.C.C., le Vieux-Port de Montréal, Parc Downsview Park Inc., Queens Quay West Land Corporation et Ridley Terminals Inc.

Au 31 mars 2005, aucun décret n'avait encore été publié à cet égard.

## Modifications au Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales

L'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* a été modifié : on y a remplacé la partie de l'article 9.101 de la colonne II par « President of the Treasury Board / Le président du Conseil du Trésor ».
(Gazette du Canada, Partie II, TR/2004-91, en vigueur le 20 juillet 2004)

L'article 103 de la version anglaise de l'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* a été renuméroté et se lit comme suit : à la colonne I, « 102.01 Trois-Rivières Port Authority / Administration portuaire de Trois-Rivières » et, à la colonne II, « Chief Executive Officer / Premier dirigeant ».
(Gazette du Canada, Partie II, TR/2004-117, en vigueur le 22 septembre 2004)

L'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* a été modifiée comme suit : on a ajouté, dans la colonne I, « 9.101 Public Health Agency of Canada / Agence de la santé publique du Canada » et, dans la colonne II, « Minister of Health / Ministre de la Santé ». (Gazette du Canada, Partie II, TR/2004-126, en vigueur le 24 septembre 2004)

L'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* a été modifiée comme suit : on a ajouté, dans la colonne I, « 104.11 Canadian Human Rights Tribunal / Tribunal canadien des droits de la personne » et, dans la colonne II, « Chairperson / Président ». (Gazette du Canada, Partie II, TR/2004-129, enregistré le 20 octobre 2004)

# CHAPITRE VI
# LES SERVICES INTÉGRÉS

## Les Services intégrés

Les Services intégrés offrent des services administratifs (services financiers, services de gestion des ressources humaines, services de technologie de l'information et services d'administration générale) au Commissariat à l'information. Leur objectif est d'appuyer ceux qui administrent le programme.

## Les Services financiers

Comme on l'a vu dans plusieurs publications du Commissariat, notamment dans les rapports annuels du Commissaire à l'information, le Commissariat manque de ressources depuis plusieurs années. Les Services financiers collaborent donc étroitement avec le directeur général des Services intégrés et avec les gestionnaires de programme pour s'assurer que le programme fonctionne aussi efficacement que possible et que les frais généraux restent minimaux, dans toute la mesure du possible, compte tenu de la nécessité d'offrir un service de bonne qualité.

Par ailleurs, en 2004-2005, le Commissariat à l'information a fait l'objet d'une deuxième vérification externe, effectuée par le Bureau du vérificateur général (BVG).

## Les Ressources humaines

L'une des principales activités des Ressources humaines au cours de l'exercice 2004-2005 a été de faire mieux comprendre et appliquer les dispositions de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*.

Au cours de la période observée, le Commissariat a fait l'objet d'une vérification par le Bureau du vérificateur général et par la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP).

La CCDP a conclu que le Commissariat respectait les douze exigences législatives de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Par ailleurs, le BVG a conclu que les dossiers des Ressources humaines du Commissariat étaient bien tenus.

## La Technologie de l'information

Il faut une technologie efficace pour retrouver, stocker et analyser la situation des demandes de renseignements, des plaintes et des événements connexes à titre individuel. Au cours de la période observée, la Direction générale de la technologie de l'information a procédé à la mise à niveau des systèmes suivants : le Système de gestion des dossiers, des documents et de l'information (SGDDI), l'Application intégrée des enquêtes (AIE), qui est le principal système de repérage des cas et le Système de suivi judiciaire (SSJ).

Par ailleurs, la Direction générale de la technologie de l'information a augmenté la sécurité du site Web du Commissariat en introduisant des dispositifs anti-pourriel et anti-espiogiciel.

## Les Services administratifs

Pour que le Commissaire soit en mesure de remplir avec efficacité et efficience les responsabilités que lui attribuent la *Loi sur l'accès à l'information*, il est important que l'information confiée à son institution (le Commissariat à l'information) soit gérée comme il convient.

Un travail important a été entrepris pour élaborer et déployer des systèmes électroniques de gestion des documents, et le Commissariat continue d'améliorer la qualité de ses pratiques, de ses instruments et de ses locaux.

**Figure 1 : Ressources par activité (2004-2005)**

| | ETP | Pourcentage | Budget des opérations* | Pourcentage |
|---|---|---|---|---|
| Accès to l'information du gouvernement | 38,2 | 73 % | 3 542 187 $ | 74 % |
| Services intégrés | 14,4 | 27 % | 1 213 124 $ | 26 % |
| Total - Crédit de l'accès | 52,6 | 100 % | 4 755 311 $ | 100 % |

* Exclut le régime d'avantages sociaux des employés.

**Figure 2 : Détails par objet de dépense (2004-2005)**

| | Services intégrés | Accès à l'information du gouvernement | Total |
|---|---|---|---|
| Salaires | 817 670 | 2 893 815 | 3 711 485 |
| Transports et communications | 70 956 | 83 103 | 154 059 |
| Information | 2 900 | 50 617 | 53 517 |
| Services professionnels | 165 342 | 410 152 | 575 494 |
| Locations | 8 813 | 17 027 | 25 840 |
| Réparations et entretien | 33 217 | 9 851 | 43 068 |
| Fournitues et approvisionnement | 34 702 | 22 416 | 57 118 |
| Acquisition de machines et de matériel | 74 694 | 45 741 | 120 435 |
| Autres subventions et paiements | 4 830 | 9 465 | 14 295 |
| Total | 1 213 124 | 3 542 187 | 4 755 311 |

Notes :

1. Exclut le régime d'avantages sociaux des employés.
2. Les chiffres relatifs aux dépenses ne tiennent pas compte des rajustements finals de fin d'exercice.